

Die britischen Konservativen im Europäischen Parlament

Maurer, Andreas; Parkes, Roderick; Wagner, Markus

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maurer, A., Parkes, R., & Wagner, M. (2007). *Die britischen Konservativen im Europäischen Parlament*. (SWP-Studie, S 9). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245377>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer / Roderick Parkes/ Markus Wagner

Die britischen Konservativen im Europäischen Parlament

Umfeldbedingungen und Zukunftsaussichten
einer schwierigen Beziehung

S 9
April 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Fraktionen und Parteien im Europäischen Parlament
7	Fraktionen im Europäischen Parlament
8	Die nationalen Parteien und ihre Mitglieder
9	Gründe für die Fraktionszugehörigkeit und -bildung im EP
10	<i>Nationale Parteien als einheitlich handelnde Akteure</i>
10	<i>Die konkurrierenden Interessen innerhalb nationaler Parteien und die Rolle der bestehenden Fraktionen</i>
11	Gründung und Entwicklung der EVP-ED
14	Die britischen Konservativen und die EU
14	Die Ideologie der Tories
14	Die europapolitische Zersplitterung der Tories
15	<i>Prinzipien des Parteimanagements</i>
16	<i>Das Missmanagement der Europapolitik</i>
18	Fraktionsmitgliedschaft – Nicht nur eine Frage der Europapolitik
20	Entwicklungen im Sechsten Parlament (2004–2009)
21	David Camerons Management der europapolitischen Präferenzen der Tories
22	Fünf Optionen für Cameron im Sechsten Europäischen Parlament
22	<i>Fraktionslosigkeit und der Beitritt zu einer bestehenden Fraktion</i>
22	<i>Versuche der Fraktionsneubildung</i>
24	<i>Schritte zur Beibehaltung der EVP-ED-Beziehung</i>
25	<i>Die Gründung der Movement for European Reform</i>
27	Perspektiven: Ein Blick in das Siebte Parlament (2009–2014)
27	Wahlszenarien und ihre Folgen für die Europapolitik der Tories
27	<i>Unterhauswahlen nach Juni 2009</i>
28	<i>Wahlsieg vor oder im Juni 2009</i>
28	<i>Wahlniederlage vor oder im Juni 2009</i>
29	Strategien und Dilemmata der Tories im Siebten Parlament
29	<i>Strategie 1: Fraktionsneubildung</i>
30	<i>Strategie 2: Beitritt zu einer bestehenden Fraktion</i>
30	<i>Strategie 3: Wahl zwischen Verbleib in der EVP-ED und Fraktionslosigkeit</i>
31	Abkürzungen

*Dr. Andreas Maurer ist Leiter der Forschungsgruppe
EU-Integration, Roderick Parkes ist Forschungsassistent in
derselben Forschungsgruppe, Markus Wagner promoviert
an der London School of Economics and Political Science.*

**Die britischen Konservativen im Europäischen Parlament.
Umfeldbedingungen und Zukunftsaussichten einer schwierigen Beziehung**

Im Verlauf des Wettstreits um den Vorsitz der britischen Konservativen Partei im Jahre 2005 versprach David Cameron, er werde die Partei aus der Europäischen Volkspartei-Europäische Demokraten (EVP-ED) herauslösen. Im Sinne eines »kohärenteren Ansatzes in der Europapolitik der britischen Konservativen« sei die gegenwärtige Mitgliedschaft in der EVP-ED-Fraktion des Europäischen Parlaments (EP) unvereinbar mit der relativ euroskeptischen Ausrichtung seiner Partei. Seit Januar 2006 führen die Konservativen nun unter Cameron Gespräche über eine Neuordnung ihrer Beziehungen mit den Fraktionen und Parteien im Brüssel-Straßburger Parlament.

Durch den Vorstoß der Briten ist es noch ungewisser, zu welchem Ergebnis der aufgrund der Osterweiterung ohnehin intensive Umordnungsprozess innerhalb des Fraktionsgefüges führen und wie sehr die programmatische und politische Kohärenz der Zusammenschlüsse im EP unter den gegenwärtigen Spaltungstendenzen leiden wird. Die EVP-ED jedenfalls wird mittelfristig vor der Aufgabe stehen, nicht nur ein divergentes Meinungsspektrum bei Fragen zur Finalität der EU, sondern auch eine größere soziokulturelle Kluft zwischen säkularen Liberal-Konservativen und traditionalistischen Christdemokraten überbrücken zu müssen.

Diese Studie untersucht, wie sich die Beziehung zwischen der EVP-ED und ihrem britischen Partner gestaltet und welche Bedeutung die Entwicklung dieser Beziehung auch für das künftige Verhältnis zwischen der EVP-ED und den anderen Fraktionen im Europäischen Parlament haben könnte.

Nach Camerons Wahl zum Vorsitzenden hat sich sein Versprechen, mit seiner Partei aus der EVP-ED auszutreten, als politisch gefährlich herausgestellt. Die Chancen der Tories, sich außerhalb der EVP-ED so zu positionieren, dass ihre Europaabgeordneten mit gleichgesinnten Partnern politischen Einfluss ausüben und wichtige politische Ämter besetzen könnten, stehen äußerst schlecht. Auch euroskeptische Europaparlamentarier der britischen Konservativen haben sich deshalb für den Verbleib in der EVP-ED-Fraktion ausgesprochen.

Die Europapolitik ist jedoch innerhalb der Konservativen Partei stark radikalisiert. Für euroskeptische Tory-Abgeordnete im Unterhaus hat das Ziel der Herauslösung aus der EVP-ED einen hohen symbolischen und identitätsstiftenden Rang. Gerade diese Abgeordneten besitzen derzeit einen außerordentlich starken Einfluss auf ihren Vorsitzenden: Denn Cameron ist gegenwärtig dabei, die sozioökonomische Ausrichtung der Partei aus wahlkampfaktischem Kalkül in eine Richtung zu steuern, die für viele euroskeptische Unterhausmitglieder unannehmbar ist. Für diese Gruppe könnte die Aussicht auf einen Austritt aus der EVP-ED wie eine »Beruhigungspille« wirken. Sollte Cameron diese Karte ziehen, so würde er jedoch riskieren, seine Partei nicht nur zwischen Europapragmatikern und Euroskeptikern, sondern auch zwischen der nationalen und der europäischen Ebene zu zerreißen.

Die Möglichkeiten der EVP-ED, den potentiellen Konflikt aktiv zu steuern, sind begrenzt. Wenn sie gegenüber den Konservativen Zugeständnisse macht, um diese in der Fraktion zu halten, werden sich andere, vor allem christdemokratische und betont proeuropäische Parteien ausgegrenzt fühlen und unter Umständen ihrerseits mit einem Übertritt in das Lager der Europäischen Liberalen (ALDE) oder der Gründung einer eigenständigen christdemokratisch-föderalistischen Fraktion drohen. Die Bemühungen der EVP-ED, die Fraktion zu erhalten, müssen sich daher auf die nationale Ebene in Großbritannien konzentrieren und sich sowohl an die proeuropäischen Abgeordneten als auch an die Euroskeptiker Großbritanniens richten, die trotz ihrer gegensätzlichen Positionen einen taktischen Nutzen in einem Fortbestand der Partnerschaft mit der EVP-ED sehen. Die EVP-ED-Führung müsste gegenüber den nationalen Abgeordneten der Konservativen deutlich machen, dass deren politische Interessen durch einen Austritt eher Schaden nehmen könnten, da die Vertretung ihrer Ideen innerhalb der größten Fraktion des EP mehr Aussicht auf Erfolg haben als innerhalb einer Gruppierung, die zahlenmäßig hinter die der Liberalen oder der Grünen zurückfällt.

Dass die britischen Konservativen noch in der laufenden Legislaturperiode des Europäischen Parlaments eine neue Fraktion bilden, ist im Übrigen äußerst unwahrscheinlich. Gestärkt durch positive persönliche Umfrageergebnisse wirkt Cameron gegenwärtig einer weiteren Radikalisierung der konservativen Europapolitik auf nationaler Ebene entgegen. Dem Spitzenkandidaten der Konservativen ist es bis-

lang nicht gelungen, potentielle Partner im EP davon zu überzeugen, offen den Schulterschluss mit den Tories zu wagen. Einstweilen hat er mit der Gründung der »Movement for European Reform« (MER), eines außerparlamentarischen Verbunds mit der tschechischen Regierungspartei ODS und der bulgarischen Oppositionspartei UDF, einen Weg gefunden, sowohl die euroskeptischen Unterhausabgeordneten als auch die Europaparlamentarier in der eigenen Partei zu besänftigen. Für die Zeit nach den Europawahlen im Juni 2009 sind aber drei Szenarien vorstellbar.

1. Spaltung der EVP-ED durch die Konservativen und andere Parteien: Die Basis hierfür könnte die MER bilden. Bei so einem langfristigen Ansatz könnten die Konservativen bereits jetzt sichtbare Verwerfungslinien innerhalb der Fraktionen der EVP-ED, der UEN und der ALDE nutzen. Sollte den Konservativen nach 2009 die Bildung einer kleinen, zum Teil aus der EVP-ED herausgelösten Fraktion gelingen, wären die unmittelbaren Auswirkungen auf europäischer Ebene erheblich. Das Abstimmungsverhalten innerhalb der EVP-ED wäre fortan zwar einheitlicher als bisher, andererseits dürfte die »Ost-West«-Kluft innerhalb der EVP-ED ohne die Präsenz der britischen Konservativen deutlicher zutage treten. Auch die Führung der Fraktion würde durch den Austritt merklich beschädigt. Auf makropolitischen Ebene würde ein Ausscheiden die Tendenz zur Bildung von großen Koalitionen im EP erneut verstärken. Allerdings würde die EVP-ED gegenüber der SPE-Fraktion an Bedeutung verlieren, denn ihre strategische Position innerhalb des Europäischen Parlaments wäre nach dem Abfall der britischen Konservativen sicherlich geschwächt.

2. Beitritt der Konservativen zu einer bestehenden Fraktion »rechts« von der EVP-ED: Diese Option ist nur realisierbar, wenn es zu einer weiterreichenden Neuordnung der EP-Fraktionen kommt. Ohne ein vollständiges Revirement des Fraktionsgefüges im Europäischen Parlament ist ein Beitritt der Konservativen zu einer bestehenden Fraktion aus ideologischen und strategischen Gründen eher unwahrscheinlich.

3. Fraktionslosigkeit oder Verbleib in der EVP-ED: Beides wäre für Cameron ein schwerer Rückschlag. Gleichwohl wäre ein Festhalten am Status quo ein Beweis für den politischen Pragmatismus des Tory-Vorsitzenden und ist am ehesten vorstellbar, wenn seine Machtposition innerhalb der Partei stark bleibt, zum Beispiel infolge guter nationaler Wahlergebnisse. Der Gang in die Fraktionslosigkeit würde zeigen, dass den Tories ihre Opposition zur EU wichtiger ist als der politische Einfluss im EP.

Fraktionen und Parteien im Europäischen Parlament

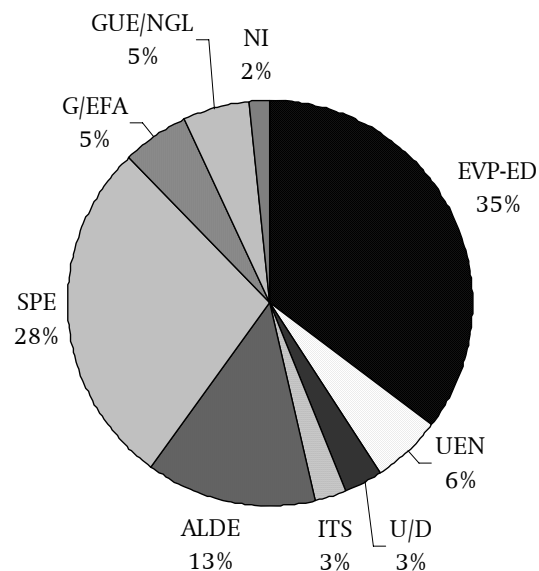
Seit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur EU am 1. Januar 2007 besteht das Europäische Parlament (EP) aus 784 Abgeordneten, die 188 nationalen Parteien angehören. Innerhalb des EP sind aber nicht nur die nationalen Parteidelegationen, sondern auch die transnationalen Fraktionen von großer politischer Bedeutung.¹ Wie ihre Pendanten in der nationalen Politik unterscheiden sich die Fraktionen voneinander hauptsächlich durch ihre Positionen zu sozialen und wirtschaftlichen Fragen. Ihre Einstellung zum europäischen Integrationsprozess ist als Ordnungsfaktor weniger wichtig.

Die größte Fraktion stellt seit 1999 die EVP-ED (mit jetzt 277 Mitgliedern aus 47 nationalen politischen Parteien).² Mit 27 MdEP bilden die britischen Konservativen nach der deutschen CDU/CSU die größte Gruppe innerhalb der EVP-ED. Rechts von der EVP-ED sitzen die national-konservative Fraktion der Union für das Europa der Nationen (UEN), die Mitte Dezember 2006 auf 44 Abgeordnete angewachsen ist, die 23-köpfige Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie (U/D), die durch ihren Euroskeptizismus gekennzeichnet ist, und die rechtsextremistische Fraktion Identität, Tradition und Souveränität (ITS), die am 15. Januar 2007, nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens, mit 20 Abgeordneten gebildet wurde (siehe Grafik).

Nur in Kenntnis der Möglichkeiten und des relativen Machtpotentials, die sich ihnen dadurch bieten, wird klar, weshalb sich nationale Delegationen zu Fraktionen zusammenschließen und aus welchen Motivationen heraus sie auf Änderungen im Fraktionssystem drängen. Diese Gründe und Hintergründe, die für die Bildung und Aufrechterhaltung von Fraktionen sprechen, lassen sich anhand der jüngeren Entwicklung in der Europäischen Volkspartei-Europäische Demokraten (EVP-ED) exemplarisch analysieren.

Grafik

Fraktionen im Sechsten Europäischen Parlament
(Stand: 15. März 2007)



ALDE = Alliance of Liberals and Democrats for Europe

G/EFA = Greens/European Free Alliance

GUE/NGL = (Gauche Unitaire Européenne) Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left

NI = Non-Inscrit (Fraktionslos)

Fraktionen im Europäischen Parlament

Trotz der Vielzahl an nationalen Parteien lässt sich die politische Grundkonstellation innerhalb des EP immer noch auf zwei zentrale Konflikte reduzieren. Erstens auf einen einfachen, das Abstimmungsverhalten maßgeblich prägenden Links-Rechts-Gegensatz in sozial- und wirtschaftspolitischen Angelegenheiten und zweitens auf einen multiplen Dissens in der Frage der europäischen Integration allgemein, der in der gesetzgeberischen Tätigkeit des EP allerdings relativ selten zum Tragen kommt.

Durch die besondere Struktur des politischen Systems der EU sind die EP-Fraktionen im Vergleich zu ihren Pendanten auf nationaler Ebene »freier«. Die »Mehrheit« im Brüssel-Straßburger Parlament ist nicht

¹ Andreas Maurer/Wolfgang Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?*, Baden-Baden 2003, S. 175–176, 185–187.

² Gail McElroy/Kenneth Benoit, *Party Groups and Policy Positions in the European Parliament*, Dublin: Institute for International Integration Studies (IIIS), November 2005 (IIIS Discussion Paper Nr. 101), S. 2.

einer einheitlichen, aus den Europawahlen unmittelbar hervorgehenden, Exekutive unterstellt.³ Alle Fraktionen können ihre eigenen Positionen flexibel entwickeln und verfolgen. Die gegenüber nationalen Fraktionen sicherlich größere Instabilität der EP-Gruppen wirkt sich dadurch nicht so dramatisch aus: Da der »Ausbruch« eines MdEP oder einer Mitgliedspartei aus einer Fraktion für die »EU-Exekutive« (Kommission und Ministerrat) kaum je schwere Konsequenzen hat, gefährdet ein niedriger Zusammenhalt, der sich bei einigen wenigen Abstimmungen manifestiert, auch nicht unmittelbar den Weiterbestand einer EP-Fraktion.⁴ Die nationalen Parteien können im EP daher eine relativ weitreichende Unabhängigkeit von ihren Fraktionen bewahren.

Ohne diese Eigenschaft des EU-Systems würden auf die Fraktionen beträchtliche Stabilitätsprobleme zukommen: Sie müssen nämlich eine außerordentlich große Bandbreite an politischen Positionen und Interessen unter einen Hut bringen.⁵ Da die EVP-ED aus Christdemokraten und konservativen Parteien besteht, vereinigt sie sowohl Parteien des traditionellen bürgerlichen Zentrums, wie die deutschen, belgischen und luxemburgischen Christdemokraten, als auch Parteien rechtskonservativer Provenienz, wie die britischen Konservativen oder die tschechische ODS. Seit der EU-Erweiterung 2004/2007 agieren im EP viele Parteien, die durch spezifische historische Gesellschaftskonflikte (cleavages) geformt wurden, deren ideologische Prägungen im Vergleich zu denen der Parteien der EU-15 weniger stabil und gesellschaftlich verankert sind.⁶

Es ist wenig überraschend, dass die großen EP-Fraktionen, die eine solche Vielfalt an Parteien beherbergen, innerhalb des Parlaments sowohl formell als auch informell mehr Macht haben als kleine. Denn im EP erfolgt die Verteilung von Ämtern und Aufgaben überwiegend nach Proporz: Die Zahl der Sitze und Ämter in den Ausschüssen, die eine Fraktion besetzen

kann, orientiert sich an ihrem Anteil im Parlament.⁷ Die zwei größten Fraktionen, die EVP-ED und die SPE, können sich deshalb immer den Vorsitz der wichtigsten Ausschüsse sichern. Im Präsidium des EP befinden sich zurzeit sieben Abgeordnete der EVP-ED und vier der SPE, zwei Abgeordnete der ALDE und jeweils einer von der Fraktion der Grünen/Europäische Freie Allianz (G/EFA) und der Konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL). Je größer die Fraktion, desto größer ist auch die Möglichkeit, parlamentarische Berichte und Entschließungsanträge zugeteilt zu bekommen. Fraktionslose Abgeordnete verfügen dagegen über weniger politische Ressourcen und haben damit geringere Möglichkeiten, auf die Arbeit des EP einzuwirken.

Größere Fraktionen haben somit mehr Einfluss auf die politischen Entscheidungen, die vom Parlament getroffen werden. Erstens können die zwei großen Fraktionen – die EVP-ED (277 Abgeordnete) und die SPE (201) – die Arbeit innerhalb der Ausschüsse steuern. Und zweitens können sie mit ihrem großen Gewicht (63,4% des EP) gemeinsam dafür sorgen, dass Gesetzesvorhaben vom Plenum gebilligt oder verhindert werden. Die europäischen Verträge verlangen für die wichtigsten Etappen des Gesetzgebungsprozesses, dass das EP mit absoluter Mehrheit zustimmt, und in diesen Fällen kann praktisch nur eine Zusammenarbeit zwischen der EVP-ED und der SPE diese Mehrheit sicherstellen. Die kleineren Fraktionen haben demgegenüber weit weniger Einfluss.⁸

Die nationalen Parteien und ihre Mitglieder

Trotz der Bedeutung der Fraktionen für die Arbeit des EP haben die nationalen Parteien ihren Einfluss auf »ihre« Europaabgeordneten nicht eingebüßt:

- Die nationalen Parteien bestimmen durch die Listenplatzvergabe, welche Politiker überhaupt ins

3 Fulvio Attinà, »The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties«, in: *European Journal of Political Research*, 18 (1990) 5, S. 557–579; Maurer/Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza* [wie Fn. 1], S. 185–193.

4 Simon Hix/Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, Basingstoke 1997, S. 118.

5 McElroy/Benoit, *Party Groups and Policy Positions* [wie Fn. 2].

6 Gary Marks/Liesbet Hooghe/Moira Nelson/Erica Edwards, »Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality«, in: *Comparative Political Studies*, 39 (März 2006) 2, S. 155–175.

7 Siehe Artikel 7.1 der EP-Geschäftsordnung, hierzu: Maurer/Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza* [wie Fn. 1], S. 185–193, und Richard Corbett/Francis Jacobs/Michael Shackleton, *The European Parliament*, 5. Aufl., London 2003.

8 Zum Abstimmungsverhalten und der Berechnung möglicher Koalitionen im EP vgl. Maurer/Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza* [wie Fn. 1], S. 189–193, und Andreas Maurer, *Die Macht des Europäischen Parlaments. Eine prospektive Analyse im Blick auf die Legislaturperiode 2004–2009*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004 (SWP-Studie 11/04).

Parlament entsandt werden.⁹ Diese »Entsendekompetenz« ist ihr wichtigstes Macht- und Disziplinierungsinstrument gegenüber den EP-Vertretern.¹⁰

- Wenn Europaabgeordnete in ihre Heimat zurückkehren möchten, um dort eine Parteikarriere zu verfolgen, sind sie in hohem Maße von der Zustimmung und dem Wohlwollen der nationalen Parteien abhängig.¹¹
- Auch im EP bestimmen innerhalb der Fraktionen die Führungen der nationalen Parteien über die Verteilung wichtiger Fraktionsämter.¹² Will ein MdEP über den gesamten Zeitraum einer Legislaturperiode umworben bleiben, ist er auf die Unterstützung der nationalen Parteiführung angewiesen.¹³

Auch die nationalen Parteien agieren im EP nicht immer konsistent mit ihrem innenpolitischen Vorgehen. So ist bei einigen zu beobachten, dass sie im EP andere politische Ziele verfolgen als innerhalb der Arenen »ihrer« nationalen Parlamente.¹⁴ Dieses Phänomen lässt sich teilweise durch die Verpflichtungen erklären, die aus der Fraktionszugehörigkeit auf europäischer Ebene resultieren. Dies ist aber nicht immer der Fall. Ein anderer Grund ist, dass Europaabgeordnete dem europäischen Integrationsprozess gegenüber oft positiver eingestellt sind als ihre jeweils nationale Partei.¹⁵

9 Simon Hix, »Parliamentary Behaviour with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament«, in: *American Journal of Political Science*, 46 (Juli 2002) 3, S. 691.

10 Ebd., S. 696.

11 Simon Hix, »Electoral Institutions and Legislative Behaviour: Explaining Voting Defection in the European Parliament«, in: *World Politics*, 56 (Winter 2004) 2, S. 203.

12 Richard Whitaker, »Party Control in a Committee-Based Legislature? The Case of the European Parliament«, in: *Journal of Legislative Studies*, 7 (2001) 4, S. 63–88; ders., »National Parties in the European Parliament: An Influence in the Committee System?«, in: *European Union Politics*, 6 (März 2005) 1, S. 5–28; Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge 2002, S. 202ff.

13 Hix, »Electoral Institutions and Legislative Behaviour« [wie Fn. 11], S. 194–223.

14 Im Mai 2005 haben z.B. die europäischen Labour-Abgeordneten für eine volle Anwendung der Arbeitszeitrichtlinie auf Großbritannien gestimmt, obwohl dies dem Standpunkt der britischen Regierung klar widersprach, David Gow/Ashley Seager, »MEPs Vote to Scrap Britain's Working Time Opt-out«, in: *The Guardian*, 12.5.2005, <<http://business.guardian.co.uk/story/0,,1481879,00.html>>.

15 George Tsebelis, »The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter«, in: *American Political Science Review*, 88 (März 1994) 1, S. 128–142; Roger Scully, *Between Nation, Party and Identity: A Study of European Parliamentarians*,

Gründe für die Fraktionszugehörigkeit und -bildung im EP

Im EP stehen diejenigen nationalen Parteien, die ihre Fraktionszugehörigkeit ändern wollen, vor vier Optionen: der Fraktionslosigkeit, dem Beitritt zu einer anderen, bereits bestehenden Fraktion, der Gründung einer neuen Fraktion und der Beibehaltung der derzeitigen Mitgliedschaft in einer Fraktion unter veränderten Rahmenbedingungen.

Von diesen vier Optionen regelt die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments lediglich den Fall der Gründung einer neuen Fraktion: Dazu müssen die nationalen Parteien bestimmte Bedingungen erfüllen, die in Artikel 29 der Geschäftsordnung festgelegt sind.¹⁶ Danach müssen sich Fraktionen aus mindestens 20 MdEP zusammensetzen (vor der EU-Erweiterung 2007 waren es 19), die in mindestens einem Fünftel der Mitgliedstaaten gewählt worden sind, das heißt aus mehr als fünf EU-Ländern stammen. Des Weiteren müssen die Parteien sich zu einem gemeinsamen »politischen Standort« bekennen. Wenn sich Parteien entschließen, eine Fraktion zu bilden, wird diese Zugehörigkeit zunächst einfach angenommen. Wenn aber die Zugehörigkeit durch diese Abgeordneten selber in Frage gestellt wird, kann die Führung des EP entscheiden, den betreffenden Parteien den Fraktionsstatus abzuerkennen.¹⁷

o.O. 1999 (EPRG Working Paper Series 5/99). Am Beispiel der Tories empirisch untersucht von David Baker/Imogen Fountain/Andrew Gamble/Steve Ludlam, »The Blue Map of Europe: Conservative Parliamentarians and European Integration«, in: Colin Rallings u.a. (Hg.), *British Elections and Parties Yearbook 1995*, London 1996. Zu differenzieren ist daher zwischen den Funktionslogiken der Partei im Mitgliedstaat und der Parteigruppe im EP. Dass sich hier eine Differenz ergibt, mag daran liegen, dass diejenigen, die Mitglied des EP werden wollen, grundsätzlich schon eine eher EU-freundliche Einstellung haben. Möglich wäre aber auch, dass sich die Diskrepanz in den Standpunkten erst ergibt, weil Politiker im Zuge ihrer parlamentarischen Arbeit in Straßburg ihre Ansichten zum EP, zur EU und infolgedessen auch zur EU-Integration verändern. Was auch immer die Gründe sind, in beiden Fällen lässt sich nicht von vorneherein sagen, wem die Abgeordneten eher folgen werden: ihrer Führung im EP oder derjenigen im Heimatland.

16 Die Geschäftsordnung wird vom Parlament selbst festgelegt. Siehe: <www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PROG=RULES-EP&L=EN&REF=TOC>.

17 Diese Entscheidungskompetenz wurde vom Europäischen Gerichtshof bestätigt, vgl. Corbett/Jacobs/Shackleton, *The European Parliament* [wie Fn. 7], S. 64.

Über die Fraktionszugehörigkeit bestimmen die nationalen Parteien als einheitlich handelnde Akteure nicht allein: Die bestehenden Fraktionen, aber auch einzelne Akteure innerhalb der Parteien können diese Entscheidung beeinflussen.

Nationale Parteien als einheitlich handelnde Akteure

Nach Kaare Strom verfolgen Parteien vor allem drei Ziele, die auch ihre Prioritäten während der Fraktionsbildung bestimmen: *Substanzgewinn*, *Ämtergewinn* und *Stimmengewinn*. Parteien streben an, Einfluss auf die substanzielle Politik auszuüben (*Substanzgewinn*), eine möglichst große Anzahl an politischen Ämtern zu besetzen (*Ämtergewinn*) und bei Wahlen möglichst viele Stimmen zu gewinnen (*Stimmengewinn*).¹⁸ Diese drei Ziele werden je nach den strategischen Gegebenheiten manchmal gleichzeitig verfolgt, manchmal stehen sie im Widerspruch zueinander.

Dieser Ansatz der vergleichenden Parteienforschung wird im Folgenden angewendet, um die Fraktionsbildung und den Fraktionszusammenhalt im EP zu erklären. Nationale Parteien werden ihre Zugehörigkeit zu einer Fraktion des EP nach einer Reihe von Kriterien bestimmen. Zu erwarten ist, dass

- ▶ jede Partei in den meisten Fällen diejenige Fraktion wählen wird, deren politische Ideologie ihrer eigenen am nächsten kommt (*Substanzgewinn*). Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass sie auf europäischer Ebene ihre Vorstellungen und die ihrer Wähler verfolgen kann und damit auch auf nationaler Ebene als weiterhin glaubwürdiger Akteur angesehen wird.
- ▶ jede Partei versucht, der *größten* EP-Fraktion anzugehören, die ihrer politischen Ideologie nahesteht. Dies ist für den *Ämtergewinn* und dadurch für den *Substanzgewinn* günstig. Für konservative Parteien empfiehlt sich somit in erster Linie der Anschluss an die EVP-ED, und erst in zweiter Linie der an die UEN oder die ALDE.¹⁹

¹⁸ Kaare Strom, »A Behavioural Theory of Competitive Political Parties«, in: *American Journal of Political Science*, 34 (1990) 2, S. 565–598.

¹⁹ Ein Hindernis ist natürlich, wenn bereits eine andere Partei aus demselben Mitgliedstaat der Fraktion angehört. Die größte irische Partei, Fianna Fail, ist Teil der UEN-Fraktion – hauptsächlich aus dem Grund, weil ihr Konkurrent, die kleinere Fine Gael, bereits Teil der EVP ist und den Beitritt von Fianna Fail nicht wünscht.

- ▶ die *Stimmengewinn*-Dimension die Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Gruppe eher selten beeinflusst, da das EP von den Wählern kaum als politische Arena und Fraktionenparlament wahrgenommen wird.
- ▶ trotz dieser geringen Bedeutung des EP für die Wähler nationale Parteien die Fraktion dann wechseln werden, wenn dies ihre innenpolitische Lage signifikant verbessern würde. Die Möglichkeit, auf die europäische Gesetzgebung Einfluss nehmen und die Besetzung angesehener Funktionen und Ämter mitbestimmen zu können, tritt hinter das Ziel zurück, die Partei »zu Hause« entscheidend zu stärken. In der Summe kann davon ausgegangen werden, dass zumeist die strategischen Ziele innerhalb des EP das Verhalten der Parteien bestimmen, diese aber in den Hintergrund treten, sobald die nationale Wählerklientel der Partei der EP-Fraktionszugehörigkeit größere Bedeutung beimisst.

Die konkurrierenden Interessen innerhalb nationaler Parteien und die Rolle der bestehenden Fraktionen

Nationale Parteien handeln natürlich nicht immer konsistent: Während sie als Ganzes daran arbeiten, an Substanz, Ämtern und Stimmen zu gewinnen, verfolgen die einzelnen Parlamentarier doch etwas andere Ziele: Zwar ist auch ihnen an *Substanzgewinn* gelegen, sie haben aber auch ihre *Karriere* und ihre *Wiederwahl* im Auge. Abgeordnete möchten also wie die Partei insgesamt »gute Politik« im Sinne ihrer Wählerschaft machen, doch auch politisch möglichst hoch aufsteigen und natürlich wiedergewählt werden.

- ▶ Die Ziele der Parteien und der einzelnen Abgeordneten sind oft deckungsgleich: ein Abgeordneter kann seine Ziele am ehesten erreichen, wenn auch die Partei als Ganzes diejenigen des Abgeordneten verwirklicht, und umgekehrt.
- ▶ Im Fall der Parteivorsitzenden ist diese Interessenskongruenz besonders deutlich. Ihre persönlichen Politikziele können sie dann am besten verfolgen, wenn sie die Interessen der gesamten Partei fördern.²⁰ Wenn sie versuchen, die Chancen der Partei auf *Stimmengewinn*, *Ämtergewinn* und *Substanzgewinn* zu maximieren, so verbessern sie damit ihre eigenen Aussichten auf *Karriere* und *Wiederwahl*.

²⁰ Wolfgang Müller/Kaare Strom (Hg.), *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge 1999.

- Für »einfache« Parlamentarier gilt diese Regel aber nicht unbedingt. Ihre persönlichen Ambitionen können je nach Gewichtung der oben genannten Dimensionen durchaus in einem Spannungsverhältnis zum »Gemeinwohl« der Partei stehen.

Diese potentielle Konkurrenz der Interessen erklärt, warum es in der Frage der Fraktionszugehörigkeit im EP zu Konflikten zwischen den nationalen und den europäischen Ebenen der Partei kommen kann. Auch für die Europaabgeordneten ist die Fraktionszugehörigkeit mit einer Abwägung der drei Güter *Substanzgewinn*, *Karriere* und *Wiederwahl* verbunden. Diese weicht aber möglicherweise von derjenigen der nationalen Parlamentarier: Für Europaabgeordnete ist die Fraktionszugehörigkeit der Partei im Hinblick auf ihre *Karriere* und ihren *Substanzgewinn* von großer Bedeutung, während für nationale Mandatsträger der *Stimmengewinn* (als auch ein lediglich indirekter *Substanzgewinn*) im Mittelpunkt steht. Das Bestreben einer nationalen Partei, ihre Prioritäten in puncto Stimmengewinn über das Instrument der Fraktionszugehörigkeit zu realisieren, kann in ein Spannungsverhältnis mit den Zielen der nationalen, in das EP gewählten Gruppe geraten, dort hohe politische Ämter zu besetzen und Einfluss auf die Substanz der EP-Politik auszuüben. Eine ähnliche Spannung existiert auch auf der Ebene der einzelnen Parlamentarier: Ein nationaler Abgeordneter, der sich zur Verbesserung seiner Chancen auf *Wiederwahl* in der Frage der Fraktionszugehörigkeit seiner Partei im EP positioniert, kann damit hohe politische Kosten auf Seiten seiner Kollegen im EP verursachen bei deren Bemühungen, ihre Ziele in den Dimensionen *Substanzgewinn* und *Karriere* zu verwirklichen.

Ebenso schwer wiegt die Tatsache, dass die Fraktionszugehörigkeit im EP – vor allem aus Sicht nationaler Parlamentsabgeordneter – nicht allein ein Mittel ist, um die europapolitischen Ziele (*Substanzgewinn*) der Partei zu erreichen: Die Fraktionszugehörigkeit kann selbst *konstitutives Element* der Europapolitik einer Partei sein. Die Wahl einer bestimmten EP-Fraktion steht dann für eine politische Richtungsentscheidung. So war der Beitritt des spanischen Partido Popular (PP) zur EVP im Jahre 1989 ein klares, auch nach innen gerichtetes Signal, um die »Ankunft« der Partei in der politischen Mitte Europas zu unterstreichen. Derartige Entscheidungen, die auf symbolisch-politischen Überlegungen der nationalen Parteiführung beruhen, können sich auf die praktisch-alltäglichen, auf *Substanzgewinn*- und *Karriere*-Förderung bezogenen Interessen der MdEP negativ auswirken.

Neben den nationalen und europäischen Akteuren innerhalb einer Partei übt noch eine dritte Gruppe Einfluss auf die Frage aus, welcher EP-Fraktion diese Partei angehören soll: die Mitglieder der schon bestehenden Fraktion selber. Für diese sind Erwägungen ihrer Mitgliedsparteien, die sich auf Stimmenmaximierung fokussieren, vergleichsweise unwichtig, da die Wähler nicht unmittelbar für eine Fraktion stimmen. Von großer Bedeutung sind für EP-Fraktionen dagegen die Dimensionen des Ämter- und Substanzgewinns. Um die damit verbundenen Ziele zu erreichen, versuchen die Fraktionen, sich zu vergrößern, auch wenn dies auf Kosten ihres ideologischen Zusammenhalts geht.

Gründung und Entwicklung der EVP-ED

Bereits in der Gemeinsamen Versammlung (GV) der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952) schlossen sich nationale Parteien zu transnationalen Fraktionen zusammen.²¹ Nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft 1958 bestanden diese Fraktionen fort.²² Der außerparlamentarische Parteienverbund der Europäischen Volkspartei wurde erst 1976 in Vorbereitung auf die ersten direkten Wahlen zum EP gegründet und integrierte die christdemokratischen Parteien, die auch im Parlament eine Fraktion bildeten.

Nach der ersten Erweiterung 1973 (Beitritt Dänemarks, Großbritanniens und Irlands) gründeten die britischen und dänischen Konservativen ihre eigene Fraktion, die Europäischen Konservativen. Diese unterschieden sich von den Christdemokraten einerseits durch ihre wirtschafts- und sozialpolitische Orientierung und andererseits durch ihre Einstellung zur europäischen Integration, der sie weitaus skeptischer gegenüberstanden als die EVP.²³ Nach der ersten Europawahl 1979 führten die britischen und dänischen Konservativen ihre Zusammenarbeit in der Fraktion der Europäischen Demokraten (ED) fort.²⁴

²¹ Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System* [wie Fn. 12], S. 179ff.

²² Ebd., S. 182.

²³ David Hanley, »Christian Democracy and the Paradoxes of Europeanization: Flexibility, Competition and Collusion«, in: *Party Politics*, 8 (Juli 2002) 4, S. 464.

²⁴ Tapio Raunio, *The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989–1994 European Parliament*, Aldershot: Ashgate, 1997, S. 67.

1986 erweiterte sich die Fraktion um die spanische *Alianza Popular* (heute Teil des *Partido Popular*, PP). Doch schon nach der Fusion mit den spanischen Christdemokraten wechselte die PP 1989 in die EVP-Fraktion über.²⁵

Erst 1992 schlossen sich die ED- und die EVP-Fraktion im Parlament zusammen. Teile der Tories wollten die Isolation ihrer Partei innerhalb Europas beenden. Zu diesem Zeitpunkt gab es in der Konservativen Partei mehrere prominente Befürworter einer vertieften Integration, zum Beispiel Außenminister Douglas Hurd.²⁶ Darüber hinaus waren die Europäischen Demokraten nach der Europawahl 1989 nur noch die fünftgrößte Fraktion, was ihren Einfluss im EP spürbar schmälerte.²⁷ In dieser Situation war es auch aus machtpolitischen Erwägungen heraus logisch, die Mitgliedschaft in einer großen Fraktion zu suchen, um weiterhin prominente Posten innerhalb des Parlaments besetzen (*Ämtergewinn*) und politische Entscheidungen beeinflussen zu können (*Substanzgewinn*). Die Tories traten aber nur der Fraktion, nicht dem Parteienbund der EVP bei. Bis heute beschränkt sich die Zusammenarbeit auf die Fraktionsarbeit der EVP.²⁸ Die Tories haben sich somit nie konform zu den politischen Zielen der EVP verhalten und sich insbesondere nie deren Bekenntnis zum Föderalismus zu Eigen machen müssen.²⁹

Die EVP-Fraktion verfolgte bereits seit den 1980er Jahren mit Bedacht eine Strategie der Öffnung.³⁰ Nach der EU-Erweiterung 1995 nahm sie neben der christdemokratischen ÖVP auch die konservativen Parteien aus Finnland und Schweden, 1998 schließlich Berlusconi's *Forza Italia* auf. Ihr Hauptmotiv für diese Vereinnahmungsstrategie dürfte gewesen sein, ihre Machtposition im EP als eine der beiden größten Fraktionen zu bewahren.³¹ Außerdem bestand das

Risiko eines Zusammenschlusses der Konservativen, der dann eine gefährliche Konkurrenz für die EVP gewesen wäre.³² Den nationalen Parteien innerhalb der EVP-Fraktion war an einer Vergrößerung der EVP sowohl im Hinblick auf die Dimension des *Ämtergewinns* als auch des *Substanzgewinns* durchaus gelegen. Möglich wurde die Erweiterung der EVP zum einen durch die Konvergenz der Parteien der mittleren Rechten in Europa. Um diese Übereinstimmung herzustellen, näherten sich die Christdemokraten den konservativen Parteien – vor allem in der Wirtschaftspolitik – stark an.³³ Zum anderen vertrat die EVP ihre integrationspolitischen Grundsatzpositionen zur Föderalisierung Europas weniger deutlich, um die diesbezüglichen Differenzen innerhalb der Fraktion zu überdecken.³⁴ Damit war die Voraussetzung geschaffen, dass Christdemokraten und Konservative ihre Prioritäten in puncto *Substanzgewinn* unter dem Dach einer gemeinsamen Fraktion verfolgen konnten.³⁵

Die Beziehungen der britischen Konservativen zur EVP wurden ab 1999 sichtlich lockerer. Im gleichen Jahr nahm die Fraktion ihren jetzigen Namen – EVP-ED – an. Unter dem Signet »ED« für Europäische Demokraten, die zusammen mit der EVP die EVP-ED bilden, firmieren seither unter anderem die Tories. Die weiteren Mitglieder der ED sind die nordirische UUP, die tschechische ODS, die portugiesische PP und die italienische Pensionärspartei. Für die Tories war die Umstrukturierung vorteilhafter als für die EVP als Ganzes. Einerseits können sie seitdem frei entscheiden, ob sie bei bestimmten Abstimmungen der Fraktionslinie folgen wollen; andererseits kommen sie als Mitglieder der größten Fraktion des EP nach wie vor in den Genuss wichtiger Parlamentsämter.³⁶ Für die Tories dürfte der *Substanzgewinn* den Ausschlag für diesen Schritt gegeben haben, letztendlich ist er aber auch unter dem Aspekt des *Ämtergewinns* für sie attraktiv.

25 Thomas Jansen, *The European People's Party: Origins and Development*, Basingstoke 1998, S. 113f.

26 Baker/Fountain/Gamble/Ludlam, »The Blue Map of Europe« [wie Fn. 15].

27 Wojciech Gagat, »British Conservative Party and the Group of the European People's Party – European Democrats in the European Parliament – an Analysis of the History and Present Shape of Difficult Relationships«, in: *Międzynarodowy Przegląd Polityczny*, 6 (2004), <www.mpp.org.pl/06/ConsandEPPEngJan2004.doc>, S. 4.

28 Ebd., S. 3.

29 Hanley, »Christian Democracy and the Paradoxes of Europeanization« [wie Fn. 23], S. 469.

30 Jansen, *The European People's Party* [wie Fn. 25], S. 115.

31 Hix/Lord, *Political Parties in the European Union* [wie Fn. 4], S. 98.

32 Hanley, »Christian Democracy and the Paradoxes of Europeanization« [wie Fn. 23], S. 471.

33 Ebd., S. 465f.

34 Die Öffnung der EVP-Fraktion führte nichtsdestotrotz zu Spannungen. 50 Abgeordnete der EVP-ED, unter anderem aus Belgien, den Niederlanden und Italien, gründeten im April 2000 die informelle »Schuman-Gruppe«, um gegen die ÖVP-FPÖ-Koalition zu protestieren und ihre christdemokratischen, proeuropäischen Werte zu untermauern, vgl. Hanley, »Christian Democracy and the Paradoxes of Europeanization« [wie Fn. 23], S. 470.

35 Cécile Leconte, »The Fragility of the EU as a ›Community of Values‹: Lessons from the Haider Affair«, in: *West European Politics*, 28 (Mai 2005) 3, S. 635.

36 Gagat, »British Conservative Party« [wie Fn. 27], S. 8.

Nicht zuletzt konnten sie durch die Entscheidung, sich von der EVP ein Stück weit abzusetzen, auch die euroskeptischen Abgeordneten im House of Commons zumindest ein wenig besänftigen, was für den internen Zusammenhalt der Tories förderlich und für den Wahlerfolg (*Stimmengewinn*) der Partei auf nationaler Ebene von größter Bedeutung ist.³⁷

Die politischen Unterschiede zwischen den Tories und der EVP-ED sind gleichwohl immer noch gravierend. Schon im Fünften Parlament (1999–2004) gab es innerhalb der Fraktion Bestrebungen, die Tories auszuschließen, vor allem weil sie bei mehr als einem Drittel aller Abstimmungen gegen die Fraktionslinie votierten.³⁸ Da die britischen Konservativen aber eine zahlenmäßig nicht zu ignorierende Gruppe bilden, fand sich in der Fraktion immer eine Mehrheit von Abgeordneten, die sich gegen ihren Ausstoß stellte. Im jetzigen, Sechsten Parlament hat sich das Wahlverhalten der Tories nicht geändert. Eine Analyse der namentlichen Abstimmungen zwischen Juli 2004 und Dezember 2005 zeigt, dass sie sich in wirtschafts- und sozialpolitischen, ganz besonders aber in europapolitischen Grundsatzfragen (Verfassungsvertrag, EU-Erweiterungsfragen) von der EVP absetzen.³⁹ Von den größeren nationalen Parteien in der EVP-ED verhalten sich nur die tschechische ODS und die bulgarische UDF in ähnlicher Weise.

³⁷ Das britische Wahlsystem begünstigt Parteien, die einen hohen Grad der Einheit zeigen, Françoise Boucek, »Managing Factional Conflict under Severe Constraints: John Major and British Conservatives 1992–97«, Paper presented at the Political Studies Association (PSA) Annual Conference, Leicester: PSA, 2003.

³⁸ Simon Hix/Abdul Noury/Gérard Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge 2007, S. 180.

³⁹ Simon Hix/Abdul Noury, »After Enlargement: Voting Behaviour in the Sixth European Parliament«, Paper presented to the Federal Trust Workshop »The European Parliament and the European Political Space«, 30.3.2006, S. 11, <www.eu-consent.net/library/team08/Hix-Noury060330.pdf>.

Die britischen Konservativen und die EU

Die Ideologie der Tories

Die EWG/EG sei eine robuste Struktur, um die kommunistische Bedrohung aus dem Osten zu bekämpfen: So argumentierten diejenigen Tories, die in den 1970er Jahren den britischen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft unterstützten. Die Mitgliedschaft sei überdies ein Mittel, um die wirtschaftlichen Ziele der Tories auf nationaler Ebene von Brüssel-Straßburg aus zu unterstützen, ohne dabei sensible politische und sozioökonomische Themen zu berühren. In Anbetracht des Endes des Kalten Krieges, des Untergangs der Sowjetunion und der Vertiefung der europäischen Integration unter Jacques Delors und seiner Kommission (1985–1995) verloren diese Argumente jedoch zunehmend an Relevanz.⁴⁰

Vor allem seit Mitte der 1980er Jahre verlief der Kurs der europäischen Integration konträr zu manchen Leitprinzipien der damaligen Wirtschafts-, Sozial- und Außenpolitik der Tories und mitunter auch zu den Kernideologien des britischen Konservatismus: »At the level of ideology, [European integration] has undermined the party's traditional ›politics of nationhood‹ based on state and central government autonomy, national (parliamentary) sovereignty and a sense of identity founded on patriotism.«⁴¹ Auf nationaler Ebene wurde die ideologische Basis der Tories durch das strenge Reformprogramm Margaret Thatchers, das wenig Rücksicht auf die etablierten Institutionen Großbritanniens nahm, ebenfalls untergraben.⁴² Ergebnis dieser ideologischen Aushöhlung war eine wachsende Feindseligkeit der Tories gegen-

über der EU, da die Integration als Katalysator für diese Entwicklungen wahrgenommen wurde.

Die europapolitische Zersplitterung der Tories

Seit 1997, als die Partei in die Opposition musste, haben die Vorsitzenden der Tories recht unterschiedliche europapolitische Positionen bezogen. William Hague (1997–2001) vertrat eine relativ undifferenzierte Euroskepsis, die proeuropäische Parteimitglieder hin und wieder zu innerparteilichem Widerstand reizte. Iain Duncan Smith (2001–2003) und Michael Howard (2003–2005) standen für eine weitgehend entpolitisierte, »weiche« Euroskepsis, die kaum öffentliche Beachtung fand und daher schnell in eine »politisierte« härtere Antipathie gegen Europa umschlagen konnte.⁴³ Keinem der Vorsitzenden gelang es, dauerhaft und überzeugend eine gemäßigte Euroskepsis zu repräsentieren, die für den nationalen Wahlerfolg vermutlich vorteilhaft gewesen wäre und auf die Partei disziplinierend gewirkt hätte.⁴⁴

Die Vorgänger des aktuellen Vorsitzenden David Cameron verfolgten in ihrer Europapolitik offiziell das Ziel einer wirtschaftlich und politisch runderneuterten

⁴⁰ David Baker/David Seawright/Andrew Gamble, »Sovereign Nations and Global Markets: Modern British Conservatism and Hyperglobalism«, in: *British Journal of Politics and International Relations*, 4 (2002) 3, S. 399–428.

⁴¹ Tim Bale, »Between a Soft and a Hard Place? The Conservative Party, Valence Politics and the Need for a New ›Eurorealism‹«, in: *Parliamentary Affairs*, 59 (2006) 3, S. 385–400. Auch dazu: Philip Lynch, »The Conservative Party and Nationhood«, in: *The Political Quarterly*, 71 (Winter 2000) 1, S. 59–67.

⁴² Andrew Gamble, »The Crisis of Conservatism«, in: *New Left Review*, (1995) 214, S. 3–25; Philip Lynch, *The Politics of Nationhood: Sovereignty, Britishness and Conservative Politics*, Basingstoke 1999.

⁴³ Martin Holmes, »The Conservative Party and Europe: From Major to Hague«, in: *The Political Quarterly*, 69 (1998) 2, S. 133–140; Philippa Sherrington, »Confronting Europe: UK Political Parties and the EU 2000–2005«, in: *The British Journal of Politics & International Relations*, 8 (2006) 1, S. 69–78; Andrew Roth, »Michael Howard: The First Jewish Prime Minister?«, in: *The Political Quarterly*, 75 (2004) 4, S. 362–366; David Baker/Andrew Gamble u.a., *Elite Party Based Euroscepticism in the UK: A Case of Fractured Consensus and Asymmetrical Attitudes*, Turin: The ECPR Joint Workshops, 2002; Mark Garnett, »The Free Economy and the Schizophrenic State: Ideology and the Conservatives«, in: *The Political Quarterly*, 75 (2004) 4, S. 367–372.

⁴⁴ Bale, »Between a Soft and a Hard Place?« [wie Fn. 41]; Pippa Norris/Joni Lovenduski, »Why Parties Fail to Learn: Electoral Defeat, Selective Perception and British Party Politics«, in: *Party Politics*, 10 (2004) 1, S. 85–104; dies., *The Iceberg and the Titanic: Electoral Defeat, Policy Moods, and Party Change*, Cambridge, MA: Center for Public Leadership, 2005 (Working Paper); Geoffrey Evans, »Euroscepticism and Conservative Electoral Support: How an Asset Became a Liability«, in: *British Journal of Political Science*, 28 (1998), S. 573–590.

EU.⁴⁵ Anstelle einer grundsätzlichen Ablehnung der europäischen Integration (»harte Euroskepsis«) konzentrierten sie sich auf einzelne Aspekte der EU-Binnenpolitik, die mit den Kernprioritäten der Partei kollidierten:

- ▶ Manche Maßnahmen der ökonomischen Integration – vor allem solche, die die Arbeitskosten höher trieben oder die Flexibilität des Arbeitsmarkts verminderten – liefen den nicht-interventionistischen Überzeugungen der Wirtschaftspolitik der Tories zuwider.
- ▶ Die als sozialliberal wahrgenommene Politik der EU, die zunehmende Kodifizierung der Bürger- und Menschenrechte auf europäischer Ebene und die fortschreitende Integration im Bereich Justiz und Inneres verringerten nach Ansicht einiger britischer Konservativer die Fähigkeit Großbritanniens, »Recht und Ordnung« zu schaffen. In ihren Augen standen die EU-Politiken auch im Widerspruch zu den sozialkonservativen Grundsätzen der Tory-Agenda.
- ▶ Nach Meinung des »realistisch-atlantizistisch« inspirierten außenpolitischen Flügels der Tories hat sich die Europapolitik der Labourregierung schließlich als unzulänglich erwiesen. New Labour, so urteilen sie, sei eine naive Abwertung der Interessen Großbritanniens in Europa anzulasten.⁴⁶

Neben der weichen Euroskepsis, die in diesen Vorwürfen zum Ausdruck kommt, entwickelte sich unter den Tories auch eine härtere Variante der Europaablehnung: Immer wieder verlangten Mitglieder der Partei, die Frage der Beziehungen Großbritanniens mit der EU auf radikalere Art zu lösen, und verschiedene Parteivorsitzende beugten sich diesen Forderungen.⁴⁷ William Hague behauptete beispielsweise, die europäische Integration habe ihre wünschenswerten politischen Grenzen erreicht.⁴⁸ Seine Nachfolger ließen sich mit noch eindeutigeren Äußerungen vernehmen.⁴⁹

⁴⁵ John Tate/Greg Clark (Conservative Research Department, Policy Unit), *Reversing the Drivers of Regulation: The European Union*, London 2004.

⁴⁶ Conservative Party, *In Europe, Not Run by Europe* [European Election Manifesto], 1999; dies., *Putting Britain First* [European Election Manifesto], 2004.

⁴⁷ Julian Glover, »Tory Right Calls for EU Rethink«, in: *The Guardian*, 7.10.2002, <<http://politics.guardian.co.uk/tories2002/story/0,,806371,00.html>>.

⁴⁸ Martin Holmes, *William Hague's European Policy*, London: The Bruges Group, 1999 (Working Paper Nr. 40).

⁴⁹ BBC, »On The Record–Broadcast: 19.3.2000«, BBC Transcript, <www.bbc.co.uk/otr/intext/20000319_film_2.html>;

Prinzipien des Parteimanagements

Vor dem Hintergrund des ideologischen Wandels der Partei und der Entwicklung der europäischen Integration in den 1980er Jahren wird es oft als selbstverständlich empfunden, dass die Tories zunehmend euroskeptisch wurden und teilweise zu härtesten Varianten der Euroskepsis tendierten.⁵⁰ Im Folgenden zeigen wir, dass dieser Wandel keineswegs so unumstritten oder uniform war: Innerhalb der Partei waren und sind ganz unterschiedliche Einstellungen zu Europa anzutreffen. Auf allen drei Ebenen der Partei (MdEP, nationale Abgeordnete, Parteibasis) gibt es Konflikte zwischen den Befürwortern einer differenzierten Europafreundlichkeit, einer weichen und einer härteren Euroskepsis. Die MdEP der Tories sind in der Regel europafreundlicher als ihre nationalen Kollegen, die ihrerseits weniger euroskeptisch auftreten als die Parteibasis.⁵¹ Welche Linie diese Gruppen verfolgen und wie viel Gewicht ihnen zukommt, lässt sich nur durch eine Analyse des Parteimanagements und der Politik der Tory-Vorsitzenden spezifizieren.

Wie oben dargestellt, werden Parlamentariern Ziele zugeschrieben, die sich grossomodo den Kategorien *Karriere*, *Wiederwahl* und *Substanzgewinn* zuordnen lassen.⁵² Im Fortgang unserer Untersuchung gehen wir davon aus, dass der Einfluss eines Parlamentariers auf die Politik (*Substanzgewinn*) durch seinen Wahl- und Karriereerfolg bestimmt wird. Mit Blick auf das Verhältnis der Tories zur EU nehmen wir außerdem an, dass die EP-Abgeordneten ihr politisches Verhalten und sogar ihre politischen Präferenzen danach ausrichten, wie es für ihre Wiederwahl und die Über-

»Cabinet Ministers Should Run EU-Tories«, in: BBC News, 3.5.2001, <http://news.bbc.co.uk/2/low/uk_news/politics/1310584.stm>; Roy Hattersley, »EU Dreams that Will Not Come True«, in: *The Guardian*, 16.6.2003, <<http://politics.guardian.co.uk/eu/comment/0,9236,978204,00.html>>; James Rogers/Matthew Jamison, »British External Policy: 2005 Elections – What Do the Parties Promise«, Henry Jackson Society, Working Paper, 2005.

⁵⁰ Für eine Definition harter und weicher Euroskepsis siehe Paul Taggart, »A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems«, in: *European Journal of Political Research*, 33 (1998), S. 363–388.

⁵¹ Vgl. z.B. Timothy Heppell, »The Ideological Composition of the Parliamentary Conservative Party 1992–1997«, in: *British Journal of Politics and International Relations*, 4 (2002) 2, S. 299–324; siehe aber auch Evans, »Eurocepticism and Conservative Electoral Support« [wie Fn. 44].

⁵² Müller/Strom (Hg.), *Policy, Office or Votes?* [wie Fn. 20]; Hix, »Electoral Institutions and Legislative Behaviour« [wie Fn. 11], S. 194–223.

nahme und Verteidigung politischer Ämter günstig ist. »Ideologische« Motivationen (*Substanzgewinn*) sind also den »materiellen« (*Karriere, Wiederwahl*) nachgeordnet.

Parteivorsitzende verfügen über Instrumente, mit denen sie weitgehend steuern können, ob ein Parlamentarier ein politisches Amt erhält (*Karriere*) oder wiedergewählt wird. Damit sind sie in der Lage, nicht nur den Grad des Einflusses (*Substanzgewinn*) bestimmter Parlamentarier auf Sachfragen zu regulieren, sondern auch auf deren politisches Verhalten und politische Einstellungen einzuwirken. Die Macht der Vorsitzenden wächst proportional zur Reichweite dieser Instrumente: Je größer seine Kontrolle über die *Karriere* und die *Wiederwahl* der Parlamentarier ist, desto größer ist seine Fähigkeit, die politische Richtung und die Disziplin der Partei zu bestimmen.

Das Missmanagement der Europapolitik

Die formellen Grenzen der Kontrolle auf nationaler Ebene: Die Reformen von 1998

Um die Entwicklung des Verhältnisses zwischen der EVP-ED und den britischen Konservativen angemessen bewerten zu können, ist es wichtig, die Kontrollinstrumente des Tory-Vorsitzenden zu kennen: Denn erst diese geben Aufschluss über die Spielräume, innerhalb deren sich die Parlamentarier und Parteimitglieder der Tories nach eigenen Präferenzen und Interessen verhalten können.

Auf den ersten Blick scheinen diese Instrumente relativ einfach definiert zu sein: Der Vorsitzende der Tories verfügt über eine breite Palette von »Kontrollinstrumenten« – eben jene schon erwähnten Anreize und Sanktionen –, mit denen er auf *Karriere* und *Wiederwahl* der Parlamentarier Einfluss nehmen kann.⁵³ Damit bestimmt er weitgehend deren »beruflichen« Erfolg. Vor diesem Hintergrund einer scheinbar relativ zentralisierten Parteistruktur und einer in der Wählerschaft stark verbreiteten weichen Euroskepsis stellt sich die Frage, wieso es den Parteivorsitzenden seit der Ära Major nicht gelungen ist, die Europapolitik der Partei konsistent und diszipliniert in Richtung dieser weichen Euroskepsis zu steuern.

Eine Erklärung dafür ist, dass sich das Machtzentrum der Konservativen Partei seit 1998 von der

Spitze zur Basis verschoben hat. Durch Reformen, die der innerparteilichen Demokratisierung dienen sollten, gewannen die Parteimitglieder mehr Mitsprache auch auf die Auswahl von nationalen Parlamentskandidaten.⁵⁴ Diese sind seither in weit stärkerem Maße auf die Unterstützung der Basis angewiesen, wenn sie wiedergewählt werden wollen.

Der Tory-Parteivorsitzende hat formal wenig Einfluss auf die Basis. Auch sind seine Möglichkeiten beschränkt, diejenigen Mandatsträger, die sowieso am Ende ihrer parlamentarischen Karriere stehen, durch Anreize und Sanktionen zu bestimmten Verhaltensweisen zu veranlassen.⁵⁵ Letztere tendieren häufig dazu, ideologisch abweichend und nach eigenen Präferenzen zu agieren.⁵⁶

Die faktischen Grenzen der Kontrolle auf nationaler Ebene: Politische Anreize für euroskeptische Abgeordnete

Weil die Rechte des Parteivorsitzenden in puncto Kandidatenaufstellung für Wahlen beschnitten wurden, konnten sich also politische Anreizstrukturen entwickeln, die ehrgeizige Unterhausabgeordnete nutzten, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen: Ambitionierte Parlamentarier mit klar euroskeptischem Profil durften sich bei der Förderung ihrer Karriere mehr und mehr auf die Unterstützung einer Gruppe von ideologisch motivierten Kollegen auf den Hinterbänken verlassen. Wenn Parteivorsitzende versuchten, die vor allem dort vertretenen Tendenzen einer harten Euroskepsis innerhalb der Partei einzudämmen, zogen diese ambitionierten Konkurrenten

⁵⁴ Vgl. Jennifer Lees-Marshment/Stuart Quayle, »Empowering the Members or Marketing the Party? The Conservative Reforms of 1998«, in: *The Political Quarterly*, 72 (2001) 2, S. 204–212; Jonathan Hopkin, »Bringing the Members Back in? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain«, in: *Party Politics*, 7 (2001) 3, S. 343–361; Richard Kelly, »The Extra-Parliamentary Tory Party: McKenzie Revisited«, in: *The Political Quarterly*, 75 (2004) 4, S. 398–404; Maurer/Parkes, *The British Conservatives in the European Parliament* [wie Fn. 53].

⁵⁵ Für eine kritische Analyse dieser Frage im konservativen als auch im breiteren Kontext siehe Kelly, »The Extra-Parliamentary Tory Party« [wie Fn. 54]; David C. Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa: Life in the House of Commons*, Vancouver 1997; John May, »Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity«, in: *Political Studies*, 21 (1973) 2, S. 135–151; Pippa Norris, »May's Law of Curvilinear Disparity Revisited: Leaders, Officers, Members and Voters in British Political Parties«, in: *Party Politics*, 1 (1995) 1, S. 29–47.

⁵⁶ Siehe z.B. Philip Cowley, »British Parliamentarians and European Integration. A Re-Examination of the MPP Data«, in: *Party Politics*, 6 (2000) 4, S. 463–472.

⁵³ Andreas Maurer/Roderick Parkes, *The British Conservatives in the European Parliament*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (Research Paper 5/06), S. 7–8.

aus den vorderen Reihen des Unterhauses ihren Vorteil daraus. Da sich die innerparteilichen Spaltungen über Fragen der europäischen Integration weitgehend mit denen über sozioökonomische Fragen deckten, wurden die Vorsitzenden in Mehrfrontenkonflikte verwickelt. Die Euroskeptiker im Parlament waren überwiegend zugleich Befürworter eines wirtschaftlichen Liberalismus und eines auf die staatliche Verantwortung rekurrierenden Sozialkonservatismus, Pro-Europäer dagegen Anhänger eines wirtschaftlichen Interventionismus (aktive Industriepolitik) und einer eher markoliberalen Grundlinie in Fragen der Sozialpolitik.⁵⁷

Außerdem wurde die Fähigkeit der Parteivorsitzenden, die ihnen gebliebenen Sanktionen und Anreize zu europafreundlichen Zwecken auszuspielen, noch in anderer Weise faktisch beschränkt.⁵⁸ Die – erfolgreichen – Versuche der Labour-Partei, sich europafreundlich zu positionieren, ermunterten die Konservativen, sich stärker um gemäßigt euroskeptische »Durchschnittswähler« zu bemühen. Statt aber mögliche Wechselwähler anzusprechen, trachteten die Unterhauskandidaten der Tories in erster Linie danach, die Unterstützung ihrer »Kernwählerschaft« zu festigen. Deren Einstellung ist jedoch euroskeptischer als die des britischen Durchschnittswählers. Die 1997 gegründete Referendum Party und die vier Jahre ältere United Kingdom Independence Party (UKIP) forcierten mit ihren radikalen europakritischen Standpunkten den Wettbewerb um die Kernwählerschaft der Tories, die sich dadurch einem erhöhten Druck ausgesetzt sahen, sich noch euroskeptischer zu gerieren als diese beiden Parteien, um ihre traditionellen Wählermilieus bei der Stange zu halten.⁵⁹

Die langsame europapolitische Wandlung der britischen Europaabgeordneten

Für die MdEP der Tories sind die Anreize, eine euroskeptische Einstellung anzunehmen, ein relativ neues Phänomen. Ihr Einfluss auf die Politikgestaltung und die Relevanz ihres Amtes hängen vom Grad der Ver-

gemeinschaftung des jeweiligen Politikfelds, in dem sie agieren, und vom Gewicht des Europäischen Parlaments ab. Sie hatten deshalb lange Zeit viel weniger Veranlassung als ihre Kollegen auf nationaler Ebene, den Fortschritt der europäischen Integration grundsätzlich zu behindern. Die Beziehung der Partei zur »föderalistischen« EVP und die Anreizstrukturen, die die assoziierte Mitgliedschaft der Fraktion mit sich bringt, bedeuteten auch, dass Erwerb und Behauptung eines politischen Amtes im EP weitgehend von ihrer Akzeptanz europafreundlicher Einstellungen abhing. Die Macht des nationalen Vorsitzenden gegenüber den MdEP war in dieser Hinsicht relativ beschränkt.

Dies änderte sich, als die Tories ihre Beziehungen zur EVP Ende der neunziger Jahre neu regelten. Denn durch die Reorganisation wurden die Führungsinstrumente des Vorsitzenden tatsächlich gestärkt.⁶⁰ William Hague band die MdEP ab 1997 stärker in die Karriere- und Kontrollstrukturen der nationalen Parteiebene ein. Dadurch sollte ihrer Neigung »to go native«⁶¹ entgegengewirkt werden. Hague unterfütterte

⁶⁰ Nach den Verhandlungen William Hagues waren die Tory-MdEP frei, entsprechend der Weisungen ihrer Partei abzustimmen. Laut ihrer jetzigen Vereinbarung mit der EVP können Tory-MdEP die Position der Fraktion als Vollmitglieder beeinflussen, ohne an die abschließend festgelegte Positionen gebunden zu sein. Alliierte Mitglieder haben auch das Recht, ihre eigenen Stellungnahmen zu grundlegenden konstitutionellen und institutionellen Fragen einzubringen. Obwohl sie nur 3,7% der Sitze im Europäischen Parlament besitzen, sind die MdEP der Tories außergewöhnlich gut in den höheren Ämtern des Parlaments vertreten: Die britischen Konservativen stellen einen der 14 Vizepräsidenten des Parlaments (Edward McMillan-Scott), den Vorsitzenden eines der 20 Ausschüsse des Parlaments (Giles Chichester im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie) und zwei stellvertretende Ausschussvorsitzende. Vier Tory-MdEP sind Gruppenkoordinatoren für die EVP-ED (Robert Atkins, John Bowis, Robert Sturdy und Malcolm Harbour). Die Partei erfreut sich eines leicht überproportionalen Anteils an den Ausschusssitzen (4,4%). Vor allem die »Senior-MEPs« der Tories, das heißt die erfahrenen und exponierten Europaparlamentarier, genießen dank der Beziehungen der Partei zur EVP-ED Vorteile »materieller« und »praktischer« Natur.

⁶¹ »To go native« ist eine Umschreibung für die in Großbritannien bei britischen Beamten und Abgeordneten beobachtete und oftmals kritisierte »Europäisierung« der Denkstrukturen, Arbeitsweisen und Positionen nach der Übernahme von Ämtern innerhalb der EU-Organe, vgl. hierzu: Jarle Trondal, *How Supranational are Intergovernmental Institutions? Assessing the Socializing Power of Council Working Parties*, Kristiansand: Centre for European Studies, Agder University College, 2003 (CES-Working Paper Nr. 1, 2003). Für eine kritische Analyse der »going native«-These siehe Scully, »Between Nation, Party and Identity« [wie Fn. 15].

⁵⁷ Heppell, »The Ideological Composition of the Parliamentary Conservative Party 1992–1997« [wie Fn. 51].

⁵⁸ Norman Schofield, »A Valence Model of Political Competition in Britain, 1992–1997«, in: *Electoral Studies*, 24 (2005), S. 347–370, <<http://schofield.wustl.edu/1.electstudies.article100.pdf>>. Siehe aber auch Philip Cowley/Mark Stuart, »Still Causing Trouble: The Conservative Parliamentary Party«, in: *The Political Quarterly*, 75 (2004) 4, S. 356–361.

⁵⁹ Ian McAllister/Donley T. Studlar, »Conservative Euroscepticism and the Referendum Party in the 1997 British General Election«, in: *Party Politics*, 6 (2000) 3, S. 359–371.

diese Disziplinierungsstrategie durch die Förderung vor allem jüngerer, meist euroskeptischer Parteivertreter, die 1999 – nach der »Demokratisierung« der Partei – in das EP gewählt wurden und denen die Anreizstrukturen der assoziierten Mitgliedschaft der EVP-ED unbekannt waren. All dies war darauf gerichtet, die ideologische Spaltung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene der Partei zu vermindern und die Europaabgeordneten mit ihren euroskeptischen nationalen Parteikollegen zu versöhnen.

Fraktionsmitgliedschaft – Nicht nur eine Frage der Europapolitik

Die Analyse der treibenden Faktoren des europapolitischen Präferenzbildungsprozesses der britischen Konservativen reicht indes nicht aus, um ihren möglichen Rückzug aus der EVP-ED zu erklären: Im Konflikt um die Positionierung der Tory-Abgeordneten im EP und ihre Beziehung zur europafreundlichen EVP ist die Partei nicht einfach zwischen Euroskeptikern und Pro-Europäern gespalten. Vielmehr lässt sich innerhalb der Partei noch ein weiterer Bruch erkennen, der zwischen der nationalen und der europäischen Ebene verläuft: Im Unterschied zu ihren Kollegen in London treten viele der euroskeptischen MdEP dafür ein, die Beziehungen zur EVP-ED aufrechtzuerhalten. Unter den Europaparlamentariern unterstützen nur acht Tories (offen) den Rückzug aus der EVP-ED.⁶² Die Meinungsdivergenzen zwischen den zwei Sphären sind demnach nicht einfach auf die Tatsache zurückzuführen, dass einige MdEP der europäischen Integration gegenüber positiver eingestellt sind.

Der Grund für die Gegensätze zwischen der nationalen und der europäischen Parteebene ist vielmehr die unterschiedliche Bedeutung, die die Fraktionszugehörigkeit für die Grundziele *Substanzgewinn*, *Wiederwahl* und *Karriere* der Parlamentarier hat, je nach dem, ob sie ihr Mandat in Straßburg oder London erfüllen:

Welcher Fraktion die Tories angehören, ist kaum ein Thema für die Wählerschaft. Für viele nationale Abgeordnete ist die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Fraktion im EP ein symbolisches Element der Europapolitik und kein Mittel zur Stärkung ihres

Einflusses auf die europäische Politik. Die Frage berührt kaum die Kerninteressen der Unterhausabgeordneten (*Karriere*, *Wiederwahl*, *Substanzgewinn*) und wird gerade deshalb auch künftig ideologisch genauso stark politisiert werden wie andere hart umkämpfte, substanzielle Aspekte der Europapolitik.

Während die Euroskeptiker auf nationaler Parteebene den Rückzug aus der EVP-ED aus ideologischen Gründen befürworten, ist dies bei vielen euroskeptischen MdEP nicht der Fall. Für die MdEP ist die Zugehörigkeit zur EVP schlicht ein praktikables Instrument, um ihre Ziele in den Dimensionen *Substanzgewinn* und *Karriere* zu verwirklichen. Die betont euroskeptischen Fraktionen im EP haben sozioökonomische Präferenzen, die nicht mit denen der britischen Konservativen übereinstimmen. Sie sind zudem innerhalb des Parlaments komplett marginalisiert. Die Tories sind dagegen in der günstigen Situation, die Orientierung der EVP-ED zu europapolitischen Grundfragen von »innen« beeinflussen und trotzdem gegen die Fraktionslinie stimmen zu können, ohne größere politische Kosten tragen zu müssen. Wenn die Tory-MdEP an den Beziehungen zur EVP-ED festhalten wollen, so ist dies also vor allem strategisch bedingt und gilt nur für die Konstellation des gegenwärtigen Sechsten Parlaments.

Die Heterogenisierung des Europäischen Parlaments im Zuge der letzten EU-Erweiterungen hat die Spaltung zwischen den beiden Parteebenen in der Frage der Fraktionszugehörigkeit eher noch verschärft. Seit den letzten EU-Erweiterungen ist die Anzahl der konservativen Parteien in der EVP-ED gestiegen. Diejenigen, die eine härtere Euroskepsis befürworten, sind überwiegend den Fraktionen der UEN, der U/D und der ITS beigetreten oder sitzen als Fraktionslose im Parlament. Sie sind in Fragen der Sozialpolitik sehr viel konservativer eingestellt als die Tories und lehnen deren wirtschaftspolitischen »Hyperglobalismus«⁶³ zugunsten staatsinterventionistischer Prioritäten ab. Für Tory-MdEP, die ihre sozioökonomischen Auffassungen adäquat vertreten wollen, ist die Perspektive eines Austritts aus der EVP-ED nach wie vor nicht attraktiv genug. Nur für euroskeptische nationale Tory-Abgeordnete, die die Positionierung der Partei im EP in erster Linie als symbolische Form der Europapolitik wahrnehmen, stellt die Existenz dieser euroskeptischen Parteien im Parlament einen Anreiz zum Ausstieg aus der EVP-ED dar.

⁶² Und zwar: Martin Callanan, Nirj Deva, Daniel Hannan, Christopher Heaton-Harris, Roger Helmer, David Sumberg und Geoffrey van Orden, siehe Adieu-EPP.com, <www.adieu-epp.com/wheremepsstand.html>; Maurer/Parkes, *The British Conservatives in the European Parliament* [wie Fn. 53], S. 7.

⁶³ Baker/Seawright/Gamble, »Sovereign Nations and Global Markets« [wie Fn. 40].

Auch die Neuverhandlungen der Beziehungen der Tories mit der EVP ab 1999 scheinen die Spaltung zwischen der nationalen und europäischen Ebene der Partei vergrößert zu haben. Sie waren für die *Karriere-* und *Substanzgewinn-Ziele* der Tory-MdEP, nicht aber für die ihrer nationalen Kollegen förderlich. Obwohl die Neupositionierung der britischen Abgeordneten die Vertretung von sowohl konservativen als auch euroskeptischen Standpunkten in der EVP-ED und im EP gestärkt hat, zeigen die nationalen Parlamentarier der Tories dafür kaum Interesse. Vor allem in den Augen derjenigen Euroskeptiker, die die Positionierung der Partei im EP auf ihre symbolische Komponente reduzieren, hat der Wandel der Beziehung zur EVP wenig gebracht.

Entwicklungen im Sechsten Parlament (2004–2009)

Wenn sich die Tories im Europäischen Parlament neu aufstellen wollen, so wird ihr Parteivorsitzender einen drei-, und vor allem im Hinblick auf die Bildung neuer Fraktionen im EP sogar vierfach geschmiedeten Kompromiss eingehen müssen:

- ▶ Er kann seine eigenen Interessen am besten verfolgen, wenn er den *Substanzgewinn*, den *Ämtergewinn* und den *Stimmengewinn* der Partei im Ganzen fördert.
- ▶ Er muss die Tories im EP so aufstellen, wie es den ideologischen, europapolitischen Präferenzen der nationalen Partei- und Parlamentsstrategen entspricht.
- ▶ Er muss einen Kompromiss finden, der es den Tory-MdEP ermöglicht, ihre vor allem auf *Karriere* und *Substanzgewinn* bezogenen Ziele zu verwirklichen.
- ▶ Er muss Lösungen finden, die die auf *Ämtergewinn*, *Stimmengewinn* und *Substanzgewinn* bezogenen Ziele von anderen Parteien und Fraktionen im Europäischen Parlament miteinbeziehen.

Es bieten sich somit fünf Grundoptionen an.⁶⁴

1. die Fraktionslosigkeit
2. der Austritt aus der EVP-ED und der Übertritt zu einer bereits bestehenden Fraktion im EP
3. die Gründung einer neuen Fraktion
4. die Beibehaltung der Mitgliedschaft in der EVP-ED-Fraktion, aber unter Änderung einzelner Aspekte der Beziehung. Beispielsweise könnten die Tories daran gehen, nach dem Muster der Europäischen Volkspartei eine neue, eigenständige transnationale Parteienorganisation außerhalb des EP-Gefüges zu bilden mit der festen Intention, im nächsten Parlament (2009–2014) auch eine neue Fraktion zu gründen)⁶⁵
5. die Beibehaltung der derzeitigen Beziehungen zur EVP-ED-Fraktion und -Partei.

Vor dem Hintergrund der aktuellen parteipolitischen Landschaft im EP würden die drei ersten Optionen den »symbolisch-politischen« Prioritäten der euroskeptischen Unterhausabgeordneten am nächsten

kommen; gerade diese Lösungen würden aber weitgehend auf Kosten der *Karriere*- und *Substanzgewinn*-Ziele der Tory-MdEP gehen und gelten daher als relativ radikal. Die vierte und fünfte Option würde den Interessen der meisten MdEP weit mehr entsprechen, jedoch das Bedürfnis der nationalen Abgeordneten nach einer akzentuiert-ideologischen Positionierung kaum befriedigen.

Der Vorsitzende reagiert natürlich nicht nur auf diese zwei Interessenlagen. Er kann den MdEP gegenüber proaktiv die Anreize und Sanktionen ausspielen, die ihm im Hinblick auf ihre Ziele *Karriere* und *Wiederwahl* zur Verfügung stehen, falls sie mit seinen (radikalen) Plänen nicht einverstanden sind. Andererseits kann er auch versuchen, die europapolitischen Präferenzen der nationalen Ebene durch die Instrumente des Parteimanagements zu steuern. Dadurch wäre es ihm möglich, den Schwerpunkt der innerparteilichen Diskussion wieder mehr auf Sachfragen zu verschieben und dem Ruf nach »ideologischen« Lösungen den Druck zu nehmen. Damit könnte er den Akzent auch auf das Gemeinwohl der ganzen Partei setzen (*Stimmengewinn*, *Substanzgewinn*, *Ämtergewinn*). Und dieses Gesamtinteresse der Partei wird im Sechsten Europäischen Parlament durch den Verbleib in der EVP-ED zweifellos am besten vertreten.

Sein Problem wird durch die Interessen von anderen im EP vertretenen Parteien und Fraktionen verkompliziert: Nur die Option Fraktionslosigkeit verlangt keine Verhandlungen mit anderen Parteien. Um anderen Fraktionen auf europäischer Ebene beizutreten oder eine neue Fraktion zu gründen, würden die Tories in dem einen oder anderen Fall die Unterstützung zögerlicher Parteien benötigen. Auch die Beibehaltung der Beziehungen zur EVP-ED setzt die Mitwirkung dieser Fraktion voraus, um verstimimte Fraktionsmitglieder zu besänftigen oder euroskeptische Tories der nationalen Parteiebene zu überzeugen. Fast jede Form der Verhandlung mit anderen Parteien erfordert Konzessionen seitens der Tories, die zumeist auf Kosten der MdEP gehen würden.

Vor allem die EVP-ED-Fraktion und die extraparlamentarische EVP-Partei können versuchen, den Rückzug der Tories und anderer Mitgliedsparteien aus der Fraktion durch Anreize und Sanktionen zu verhin-

⁶⁴ Maurer/Parkes, *The British Conservatives in the European Parliament* [wie Fn. 53].

⁶⁵ In diesem Fall würden die Tories dann wohl 2009 aus der EVP-ED austreten, Maurer/Parkes, *The British Conservatives in the European Parliament* [wie Fn. 53].

dern. Ebenso ist denkbar, dass bestehende Fraktionen im EP, die sich gern mit den Tories zusammenschließen würden, diesen Anreize bieten.

David Camerons Management der europapolitischen Präferenzen der Tories

Ein Impuls für die jüngsten Bemühungen der Tories, sich aus den Beziehungen mit der EVP-ED zurückzuziehen, war die Ernennung David Camerons zum Vorsitzenden der Partei. Dies führte zu einer vorübergehenden Stärkung der harten euroskeptischen Stimmen auf der nationalen und der europäischen Ebene der Partei sowie zu einer erneuten Politisierung der Frage der Fraktionszugehörigkeit.

Cameron hatte seine Kandidatur um den Vorsitz der Konservativen Partei mit dem Versprechen verbunden, die Tories aus der EVP-ED zurückzuziehen. In dieser Ansage kamen allerdings nicht irgendwelche tief verwurzelten Einstellungen Camerons gegenüber Europa zum Ausdruck. Sie war im Wesentlichen ein von opportunistischen Erwägungen geleiteter Schachzug, mit dem der Kandidat seiner ins Stocken geratenen Bewerbungskampagne wieder Schwung geben wollte. Im Wettstreit um den Parteivorsitz sah sich der damals 39-Jährige vorwiegend euroskeptischen Konkurrenten gegenüber, die bei der Parteibasis auf große Resonanz rechnen durften. Mit dem Austrittsversprechen suchte Cameron vor allem Rückhalt bei den europakritischen Unterhausabgeordneten. Sein Rivale Liam Fox hatte zuvor schon zugesichert, die Partei aus der EVP-ED zurückzuziehen. Der damalige Favorit auf den Parteivorsitz, David Davis, hatte sich dagegen geweigert, eine entsprechende Zusage zu machen, da er befürchtete, die Unterstützung seiner proeuropäischen Anhänger zu verlieren. Die Schwierigkeiten, eine solche Ankündigung zu realisieren, waren ihm sehr viel präsenter als seinem Konkurrenten. Vor diesem Hintergrund hatte Cameron starke Motive, eine prononciert euroskeptische Position einzunehmen, denn damit konnte er sich europapolitisch zwischen Davis und Fox plazieren und gegenüber beiden durchsetzen.⁶⁶

Unmittelbar nach seiner Wahl zum Parteivorsitzenden schossen die Spekulationen ins Kraut, dass Cameron nun tatsächlich eine harte euroskeptische Linie verfolgen werde, um seine sozioökonomischen Präferenzen innerhalb der Partei zu befördern. Es war unverkennbar, dass der neue Tory-Leader beabsichtigte, den sozialliberalen Flügel zu stärken und die wirtschaftsliberalen Kräfte zu schwächen. Eine kritische bis skeptische Europapolitik konnte in dieser Lage dazu dienen, die Gegner seiner sozial- und wirtschaftspolitischen Pläne zu besänftigen. Hauptelement einer solchen Strategie wäre dann tatsächlich der Versuch gewesen, die Tories aus der EVP-ED unmittelbar herauszulösen.⁶⁷

Die Ankündigung des Rückzugs erwies sich jedoch als extrem risikoreiches Unterfangen. In der Frühphase von Camerons Kandidatur wurde unter Beobachtern und Beteiligten nicht ausgeschlossen, dass die Konservative Partei über europapolitische Themen zerbricht. Gerade weil die Tories ihre innen-, außen- und europapolitischen Positionen sowie ihre interne Organisation erneuern mussten, um für die Wähler wieder attraktiv zu werden, hätten die Gegner eines sozialliberalen und wirtschaftsinterventionistischen Kurses die Gelegenheit ergreifen können, um die von Cameron instrumentell vertretene Euroskepsis für ihre *eigenen* Präferenzen zu nutzen.⁶⁸

Das Versprechen, aus der EVP-ED auszutreten, war gleichwohl eines der wenigen konkreten Politikziele, die Cameron während seiner Kampagne genannt hatte. Der inner- wie außerparteiliche Druck, dieses Vorhaben auch umzusetzen, ist dementsprechend hoch.

Camerons Taktik, radikale, ideologisch motivierte Lösungen auf europäischer Ebene zu erproben, erklärt sich aus dem verständlichen Bestreben, den von ihm intendierten Wandel der sozioökonomischen Ausrichtung der Partei zu kontrollieren: Doch je mehr Erfolge er bei der Steuerung dieses Prozesses verzeichnen konnte, desto unwilliger schien er, die Partei von der EVP-ED zu trennen. Mit welchem Nachdruck Cameron den Rückzug aus dem Parteienverbund propagiert, hängt also weitgehend davon ab, wie sehr es ihm gelingt, über das Management der *Karriere-* und

⁶⁶ »Cameron and Davis Enter British Conservative Contest«, in: Epolitix.com (online), 29.9.2005, <www.epolitix.com/EN/News/200509/28d7888e-3ffb-47f4-8eb5-02fb56a40849.htm>; Andrew Denham/Peter Dorey, »A Tale of Two Speeches? The Conservative Leadership Election of 2005«, in: *The Political Quarterly*, 77 (2006) 1, S. 35–42.

⁶⁷ Maurer/Parkes, *The British Conservatives in the European Parliament* [wie Fn. 53].

⁶⁸ Für eine Analyse der Änderungen der sozioökonomischen Einstellungen der Tories unter Cameron siehe Tim Bale, »PR Man? Cameron's Conservatives and the Symbolic Politics of Electoral Reform«, in: *The Political Quarterly*, 77 (2006) 1, S. 28–34, und »New Conservative?«, in: ebd., S. 1–2.

der *Wiederwahl*-Funktionen die innenpolitische Präferenzbildung der Partei zu prägen.

Fünf Optionen für Cameron im Sechsten Europäischen Parlament

Fraktionslosigkeit und der Beitritt zu einer bestehenden Fraktion

Die ersten zwei Optionen (Fraktionslosigkeit und Übertritt zu einer anderen Fraktion) wurden von der Führung der Tories rasch als unpraktikabel ausgeschlossen. Der Wechsel zu einer anderen Gruppierung scheint unattraktiv und unrealisierbar: Die bisherige Taktik der EVP-ED, die Größe der Fraktion ihrem ideologischen Zusammenhalt überzuordnen, hat Zahl und Stärke der weiter rechts eingestellten Kräfte außerhalb der Fraktion stark gemindert. Der Mangel an Anknüpfungspunkten zwischen den britischen Konservativen und den drei kleineren Fraktionen UEN, U/D und ITS in jenen zwei Bereichen, die für die Fraktionsbildung innerhalb des EP maßgeblich sind (sozioökonomische und europapolitische Einstellungen), bedeutet nicht nur, dass die Europaabgeordneten der Tories durch den Rückzug aus der EVP-ED an Einfluss im EP verlieren würden; sie müssten auch Konzessionen an die U/D, die UEN oder die ITS machen, die mit der sozial- und wirtschaftspolitischen Ausrichtung der Tories nicht zu vereinbaren wären.

David Cameron und der außenpolitische Sprecher der Partei William Hague konzentrierten sich daher auf die dritte Option der Fraktionsneubildung. Einige ideologisch motivierte euroskeptische Unterhausabgeordnete drängten nichtsdestotrotz auf die Fraktionslosigkeit, sollte die Gründung einer neuen Gruppe scheitern. Eine kleine Zahl von Europaabgeordneten deutete zudem an, dass sie die EVP-ED verlassen würden, falls Cameron versuchen sollte, die Beziehung zu ihr unverändert aufrechtzuerhalten oder nur minimal zu ändern (Optionen 4 und 5).⁶⁹

⁶⁹ Nicholas Watt, »Cameron to Postpone Creation of New EU Group«, in: *The Guardian*, 13.7.2006, <<http://politics.guardian.co.uk/eu/story/0,,1819285,00.html>>; Brendan Carlin/David Rennie, »Cameron Accused of Lying over EPP Pledge«, in: *The Telegraph*, 14.7.2006, <www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2006/07/14/nepp14.xml>.

Versuche der Fraktionsneubildung

Theoretisch bietet die Fraktionsneubildung (Option 3) die besten Möglichkeiten, um die symbolisch-politischen Präferenzen der Unterhausmitglieder der Tories in der Europapolitik und ihr Streben nach *Wiederwahl* mit den auf *Karriere* und *Substanzgewinn* gerichteten Interessen der Europaabgeordneten zu vereinbaren: Würden die Tories eine neue Fraktion mit sozial-, wirtschafts- und europapolitisch Gleichgesinnten aus der EVP-ED und mit Moderaten von der UEN und U/D gründen, müsste sich die so geschwächte EVP-ED teilweise um die Unterstützung dieser neuen Gruppierung bemühen, um vor allem in sozioökonomischen Fragen die nötigen Mehrheiten im EP zu erzielen. Die Tories könnten ihren Einfluss im Europäischen Parlament dadurch festigen, dass sie das moderate, rechtskonservative Spektrum neu ordnen würden. Als Mitbegründer und wahrscheinlich auch größtes Mitglied einer neuen Fraktion könnten sie einen möglichen Verlust an Ausschussvorsitzen im EP durch einen Sitz in der Konferenz der Präsidenten, einem der Führungsgremien des EP, ausgleichen. Ihr Gewicht in grundsätzlichen integrationspolitischen Fragen würde jedoch möglicherweise sinken, da die EVP-ED in diesem Themenbereich vorwiegend Koalitionen mit den Sozialdemokraten, den Grünen und der ALDE eingeht.

Angesichts der parteipolitischen Landschaft im Sechsten Parlament sind aber die praktischen Schwierigkeiten, auf die die Protagonisten dieser dritten Option stoßen, unübersehbar: Bis auf die tschechische ODS war bislang kaum eine der angestrebten Parteien bereit, die europapolitischen und sozioökonomischen Präferenzen der Tories zu teilen.⁷⁰

Um die euroskeptischen Unterhausabgeordneten zufriedenzustellen, die den Hauptdruck in Richtung EVP-Austritt ausüben, müsste die neue Fraktion *in erster Linie* ein klares euroskeptisches Profil haben. Eine Fraktionsgründung auf dieser dünnen Basis wäre aber nicht im Interesse der Europaabgeordneten der Tories: Denn schließlich sind europapolitische Grundfragen sowohl bei der Bildung stabiler Fraktionen als auch im Hinblick auf deren Zusammenarbeit in der Gesetzgebung zweitrangig. Einer Fraktion, die vor allem die

⁷⁰ Zum ideologischen Einfluss der Tories auf die ODS und zu deren Präferenzen siehe Michael Kraus, »The Czech Republic's First Decade«, in: *Journal of Democracy*, 14 (April 2003) 2, S. 50–64; Seán Hanley, »From Neo-Liberalism to National Interests: Ideology, Strategy, and Party Development in the Euroscepticism of the Czech Right«, in: *East European Politics and Societies*, 18 (2004) 3, S. 513–548.

Tabelle

Mögliche Partner der Tories in einer neugegründeten EP-Fraktion

Partei / Einzelakteur	Herkunftsland	Zahl der MdEP	bisherige Fraktion
Tories	Großbritannien	26 + 1	EVP-ED + Fraktionslos
Demokratische Bürgerpartei (ODS)	Tschechische Republik	9	EVP-ED
Ulster Unionist Party (UUP)	Großbritannien/ Nordirland	1	EVP-ED
Recht und Gerechtigkeit (PiS)	Polen	7	UEN
Die Juniliste	Schweden	3	U/D
Kathy Sinnott	Irland	1	U/D
Rentnerpartei	Italien	1	EVP-ED
Portugiesische Volkspartei ^(a)	Portugal	2	EVP-ED
Christliche Union	Niederlande	2	U/D
Für Vaterland und Freiheit (TB/LNNK)	Lettland	4	UEN
Bewegung für Frankreich (MPF)	Frankreich	3	U/D
Polnische Volkspartei (PSL)	Polen	3 + 1	UEN + EVP-ED
Vereinigte Demokratische Kräfte (UDF)	Bulgarien	2	EVP-ED

a Die Portugiesen haben sich aber von den Plänen der Tories distanziert, siehe »Portuguese Conservatives Stand Behind EPP«, in: *EU Reporter*, 16.1.2006, <www.eureporter.co.uk>.

europapolitischen Präferenzen der nationalen Tory-Kollegen widerspiegelt, würde in sozial- und wirtschaftspolitischer Hinsicht der Zusammenhalt fehlen. Eine solche Gruppierung wäre somit in den meisten Funktionsbereichen des EP eine instabile Kraft. Die sozioökonomischen Präferenzen der britischen Konservativen würden im Ergebnis sowohl in der Fraktion als auch im EP allgemein untergehen.

Es würde den Tories aber auch aufgrund taktischer Erwägungen der potentiellen Verbündeten schwer fallen, das Vorhaben einer Fraktionsbildung zu realisieren. Denn alle in Frage kommenden Partner aus der EVP-ED würden zurzeit nur ungern auf die relative Stabilität ihrer jetzigen Beziehungen verzichten, um einer eher instabilen und kurzlebigen Fraktion beizutreten.

In der Mitte einer Legislaturperiode des EP sind die Bindungen zwischen Parteien und ihren Fraktionen erfahrungsgemäß relativ stabil. Auch die konservativen Parlamentarier der EVP-ED aus den neuen Mitgliedstaaten scheinen in der Fraktion zufriedenstellend eingebettet zu sein. So sind es gerade die Tories, die dem nicht-christdemokratischen, rechtskonservativen Anteil der EVP-ED einen beträchtlichen Einfluss innerhalb der Fraktion beschert haben.

Konzessionen der britischen Konservativen an neue Partner würden wahrscheinlich zu Lasten der Karriere-

und Substanzgewinn-Perspektiven ihrer MdEP innerhalb einer neu gegründeten Fraktion gehen. Will die Partei diese Konzessionen nicht machen, bleiben ihr nur zwei ideelle »Güter«, um andere Gruppen anzuziehen: erstens ihre »Respektabilität« als ehemalige – und potentielle! – britische Regierungspartei und zweitens ihre mit 27 Abgeordneten auch im Verhältnis zur UEN, U/D und ITS (mit jetzt 44, 23 bzw. 21 Mitgliedern) ansehnliche Größe. Allerdings stellen diese Güter keinen ernsthaften Vorteil für die Fraktionsneubildung dar: Die Respektabilität des Partners ist lediglich für solche Parteien attraktiv, denen es selbst an vergleichbaren Traditionen oder Perspektiven mangelt. Und die Größe der Tory-Delegation könnte nur auf Parteien anziehend wirken, die gegenwärtig entweder in einer kleinen Fraktion sitzen oder einer Fraktion angehören, deren politische Ausrichtung sie nicht teilen. Um das Angebot der britischen Konservativen zu akzeptieren, müssten sie aber wenigstens deren sozioökonomische Präferenzen mittragen. Angesichts der numerischen Dominanz der Tories in einer neuen Fraktion müssten diese möglichen Partner ansonsten befürchten, dass ihre eigenen Ziele vollständig überlagert würden. Diese Furcht könnte nur überwunden werden, wenn die Briten zu Zugeständnissen im Hinblick auf den Fraktionsvorsitz und die Besetzung anderer Führungsämter in der Fraktion bereit wären.

Tatsächlich gibt es gegenwärtig kein großes Interesse der konservativen Parteien in der EVP-ED, am Projekt einer Fraktionsneubildung mitzuwirken. Bislang versuchten die Tories daher vor allem, die Mitglieder der ED sowie Parteien der UEN und der U/D zu umwerben. Wegen der großen Schnittmenge in europapolitischen und sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen war die tschechische ODS für diese Bemühungen zentral. Auch die Ulster Unionist Party (UUP) wurde aufgrund ihrer historischen Beziehungen zu den britischen Konservativen angesprochen. Da die UUP aber aus dem gleichen Mitgliedsland kommt wie die Tories, könnte sie nicht dabei helfen, die in der EP-Geschäftsordnung für Fraktionen festgelegte Hürde von mindestens fünf mitwirkenden EU-Staaten zu überwinden.

Neben der ODS und der UUP nahmen die Tories auch noch zu Parteien Kontakt auf, mit denen es nur in einem Politikfeld eine ideologische Überschneidung gibt. Besonders attraktiv schien ihnen die polnische PiS. Diese vertritt eine eher euroskeptische Grundhaltung, verfolgt aber sozialpolitisch konservativere und wirtschaftspolitisch weniger liberale Ziele als die Tories. Die lettische Vaterlands- und Freiheitspartei (TB/LNNK), die französische Mouvement pour la France (MPF) und die niederländische Christliche Union kämen ebenfalls in Frage. Diese im Vergleich zur ODS weitaus radikaleren Parteien wurden, gegen den Willen der meisten Tory-Europaabgeordneten, vor allem wegen ihrer euroskeptischen Positionen kontaktiert; insbesondere die kleineren Parteien wurden mit Konzessionen im Hinblick auf mögliche Posten in der Fraktionsführung gelockt.

Da es zwischen den Tories und den potentiellen Partnern kaum Gemeinsamkeiten sowohl auf europapolitischem als auch auf sozial- und wirtschaftspolitischem Feld gab, loteten die Briten in einem zweiten Schritt die Chancen für eine Fraktionsbildung auf einer erweiterten ideologischen Basis aus. Nun sollte sich die neue Fraktion »nur« noch dadurch auszeichnen, dass sie »atlanticist, decentralist and free-tradist« wäre.⁷¹ Doch war auch diese Grundlage problematisch: Erstens waren die meisten möglichen Partner zumindest gegen jeweils eine dieser Positionen. Die französische MPF versteht sich alles andere als atlantizistisch, und die PiS, die Christliche Union

und TB/LNNK stehen den Prinzipien des Freihandels skeptisch gegenüber. Und zweitens hätte auch eine Einigung auf diese neue Plattform nicht verhindert, dass die abweichenden sozialpolitischen Standpunkte einiger dieser Partner (PiS und TB/LNNK) unter den Teppich gekehrt werden.

Cameron wählte überdies einen denkbar schlechten Zeitpunkt, um mit der ODS ins Gespräch zu kommen: Die tschechische Partei stand vor einem schwierigen Wahlkampf, und es war lange vor den Wahlen klar, dass diese kein eindeutiges Ergebnis erbringen würden. Da eine Neupositionierung der ODS im EP die Koalitionsbildung im tschechischen Parlament hätte stören können, kündigte die ODS-Parteiführung frühzeitig an, die Frage ihrer Fraktionszugehörigkeit im EP derjenigen der Regierungsbildung auf nationaler Ebene erst einmal unterzuordnen.

Schritte zur Beibehaltung der EVP-ED-Beziehung

Während eine große Anzahl der Tories im EP ihre Skepsis gegenüber den Plänen einer Fraktionsneubildung deutlich machten und ihre Bereitschaft zum Widerstand erkennen ließen, konnte sich Cameron auf innenpolitischer Bühne mehr und mehr durchsetzen. Wahlergebnisse auf lokaler und auch nationaler Ebene bestätigten seine Bemühungen, die sozioökonomische Ausrichtung der Partei zu ändern, so dass die euroskeptischen Gegner dieser Politik an Gewicht verloren. Gleichzeitig erhöhten die guten persönlichen Umfragewerte seinen Einfluss innerhalb der Partei.

Dies bedeutete nicht nur, dass die ersten zwei Optionen endgültig begraben wurden. Vielmehr schien damit auch die Bereitschaft der Parteiführung zu steigen, die Beziehungen zur EVP-ED unverändert aufrechtzuerhalten (Option 5). Die Führung der EVP-ED war ihrerseits bemüht, die Verbindung mit den Tories fortzuführen. Es muss aber betont werden, dass die Möglichkeiten der EVP-Führung, den Fraktionsaustritt der Briten zu verhindern, sehr eingeschränkt waren und auch heute noch sind. Die EVP-ED war kaum in der Lage, den Tories im EP besondere Angebote zu unterbreiten: Weitere Konzessionen, beispielsweise im Hinblick auf die Zuteilung zusätzlicher Fraktionsämter, hätten andere Mitglieder befremdet und diese eher veranlasst, den Ausschluss der Tories zu fordern. Entsprechende Bestrebungen gab und gibt es ohnehin und sind auf die Unzufriedenheit einiger christdemokratischer Mitgliedsparteien zurück-

⁷¹ Conservative Group for Europe, *Meet the New Allies: Alternatives to the EPP-ED Group*, April 2006 (Briefing Nr. 2), <www.cge.org.uk/15.html>; David Rennie, »The Hague Connection«, in: *The Telegraph*, 5.1.2006.

zuführen, die die Schwächung der ideologischen Basis ihrer Fraktion nicht länger hinnehmen wollen.

Vielen Fraktionsmitgliedern der EVP ist im Übrigen bewusst, dass weitere Zugeständnisse an die Tory-MdEP kein wirksames Mittel sind, um die Unversehrtheit der Gruppe zu sichern: Denn schließlich kommt der Anstoß zu den Austrittsüberlegungen der britischen Konservativen aus London. Konzessionen, die letztlich nur die europäische Ebene der Tories betreffen, würden diesen Druck kaum dämpfen. Bemühungen, die Beziehungen zu den Tories zu bewahren, müssten sich also vorwiegend auf die nationale Parteisphäre richten. Die Fraktionsführung der EVP-ED verfügt aber über keine Anreize, mit denen sie euroskeptische Abgeordnete in Großbritannien besänftigen könnte. Nur die Parteiführung der EVP und einige ihrer gewichtigen Mitgliedsparteien waren und sind in der Lage, den konservativen Politikern in London mit ernstzunehmenden Sanktionen zu drohen: Rasch nach den ersten Ankündigungen Camerons machte die EVP-Parteiführung deutlich, dass ein Partner, der sich aus der EP-Fraktion lösen will, mit Gegenmaßnahmen im Parteiverbund zu rechnen habe. Sowohl Angela Merkel als auch Nicolas Sarkozy signalisierten Cameron, dass die Beziehungen der Tories zur CDU bzw. zur UMP ernsthaft beschädigt würden.⁷² Die Führung der EVP-ED übte auch Druck auf die potentiellen Partner der Tories aus.⁷³

Dieser Druck erhöhte sich noch durch die Entwicklungen in der tschechischen Republik: Die ODS errang bei den Parlamentswahlen Anfang Juni 2006 keinen klaren Sieg und warb nun um die Unterstützung der proeuropäischen Christdemokraten, um eine Regierungskoalition zu bilden. Parteichef Topolánek, der an der Zugehörigkeit zur EVP-ED-Fraktion festhält, konnte sich innerhalb seiner Partei behaupten; Jan Zahradil, die treibende Kraft für die Gründung einer neuen Fraktion mit den Tories, erhielt keinen Platz im Kabinett. Seine Vorstöße wurden durch Topolánek anschließend noch weiter konterkariert, indem dieser den möglichen dritten Partner in einer neuen Frak-

tion, die polnische PiS, öffentlich als populistisch und gefährlich beleidigte.⁷⁴

Die Gründung der Movement for European Reform

Die Entwicklungen in der Tschechischen Republik schienen Cameron ein weiteres Argument zu liefern, Option 5 zu verfolgen und an den Beziehungen zur EVP-ED zunächst nichts zu ändern. Dieses berechnende Vorgehen des neuen Parteichefs blieb den Euroskeptikern unter den Tories jedoch nicht verborgen.⁷⁵ Da die exponierten Anhänger eines Austritts aus der EP-Fraktion auch den Verbleib in der EVP-Parteifamilie ablehnen, zeigten sie sich von den Äußerungen Sarkozys und Merkels vollkommen unbeeindruckt.⁷⁶

Vor diesem Hintergrund gewann eine vierte Option an Attraktivität⁷⁷: Die Gründung einer eigenständigen Parteifamilie außerhalb des Sechsten Europäischen Parlaments, die erst im kommenden, Siebten Parlament als Basis für die Bildung einer neuen Fraktion dienen könnte. Durch diese Lösung würden die Tories im EP ihre Positionen in der EVP-ED-Fraktion mittelfristig behalten, und die neue Partei hätte drei Jahre Zeit, um die Konstituierung einer stabilen Fraktion in der nächsten Legislaturperiode vorzubereiten.

Die Chancen, im Siebten Parlament unter diesen Voraussetzungen eine stabile Fraktion zu etablieren, stünden *vergleichsweise* gut. Die Tories könnten die verbleibende Zeit bis zu den nächsten Europawahlen nutzen, um außerhalb des Parlaments eine Reihe von möglichen Partnern anzusprechen. Als ideologische Basis für die Gruppenbildung könnten sie sich auf Themen konzentrieren, die für die Fraktionsarbeit im Europäischen Parlament zweitrangig sind und daher auch kaum Anlass geben werden für Zerwürfnisse innerhalb der EVP-ED (z.B. die stärkere Betonung der transatlantischen Beziehungen oder die Dezentralisierung). Attraktiv ist diese Option schließlich auch, weil sie den Tories die Möglichkeit bietet, eine europäische Partei mit finanzieller Unterstützung der EU außer-

⁷² Philip Webster, »Merkel Tells British Conservative Leader to Stick with EPP Partners«, in: *Times*, 16.12.2005, <www.timesonline.co.uk/article/0,,13509-1934239,00.html>; Nicholas Watt, »Merkel Warns Cameron over MEP Plans«, in: *The Guardian*, 15.12.2005, <www.guardian.co.uk/eu/story/0,,1668250,00.html>.

⁷³ Open Europe, »The Conservatives: Can They Get beyond »Banging on about Europe««, (Open Europe Briefing Note, 10, 2006), <www.openeurope.org.uk/research/bangingon.pdf>.

⁷⁴ David Rennie, »Cameron's Woes«, in: *Telegraph online*, 6.6.2006, <<http://blogs.telegraph.co.uk/foreign/davidrennie/june06/euwoes.htm>>.

⁷⁵ Toby Helm/David Rennie, »Cameron Backtracks on Tories' Euro Stance«, in: *The Telegraph*, 7.6.2006.

⁷⁶ Maurer/Parkes, *The British Conservatives in the European Parliament* [wie Fn. 53], S. 18.

⁷⁷ Diese Option wurde frühzeitig dargestellt in der Studie von Maurer/Parkes, ebd., S. 25.

halb des EP zu gründen.⁷⁸ Während die Konstituierung einer Fraktion im Europäischen Parlament die Teilnahme von Parteien aus mindestens einem Fünftel der EU-Mitgliedstaaten benötigt, muss eine »Europartei« zwar Parteien aus einem Viertel der Partnerstaaten umfassen; diese müssen aber nicht im EP vertreten sein. Die Tories könnten also ihre Europartei politisch und finanziell auf ein solides Fundament stellen, um sie dann im Siebten Parlament ihre magnetische Wirkung entfalten zu lassen.

Gerade die Möglichkeit, Parteien zu integrieren, die im EP nicht vertreten sind, könnte sich dabei im Siebten Parlament als entscheidender Vorteil herausstellen. Denn für die meisten der bereits heute im EP vertretenen Parteien würde der Beitritt zu einer neuen Gruppe die etablierten Beziehungen sowohl zu ihrer jetzigen Fraktion im Europäischen Parlament als auch zu ihrer Europartei beschädigen.

Binnen kurzem handelten die Tories tatsächlich ein Abkommen mit der ODS aus, das einer abgeschwächten Version von Option 4 gleichkommt: Beide Parteien kamen überein, zwar in der EVP-ED zu bleiben, daneben aber eine extraparlamentarische Parteiengemeinschaft zu gründen. Diese »Movement for European Reform« (MER) soll politische Kräfte zusammenbringen, die die Prinzipien des freien Handels in Europa vertreten und für engere transatlantische Beziehungen sind. Im März 2007 trat die bulgarische UDF der MER bei. Die Bewegung steht nicht nur den Parteien des EP offen; auch Parteien aus dem Europäischen Wirtschaftsraum und anderen potentiellen Beitrittsländern sind zum Beitritt eingeladen.⁷⁹ Die MER soll dann im Siebten Parlament als Basis für die Gründung einer neuen Fraktion dienen.⁸⁰

Die mit der MER eingeschlagene mittelfristige Option stellt sowohl die meisten Tories im EP als auch die im Unterhaus vertretenen Parteimitglieder zufrieden. Nur eine Minderheit der nationalen Abgeordneten sowie der euroskeptische Think Tank »The Bruges Group« werfen Cameron vor⁸¹, sich auf

diesem Weg von der Lösung des eigentlichen Identitätsproblems der Konservativen freikaufen zu wollen. Nach der Bildung der MER haben die euroskeptischen Europaabgeordneten der Tories ihre Drohungen zum unilateralen Gang in die Fraktionslosigkeit nicht wiederholt, und auch die EVP-ED reagierte bislang betont gelassen. Offensichtlich verfiel hier Camerons Warnung, aufmüpfige Europaabgeordnete bei den nächsten Europawahlen nicht wieder als Kandidaten der Partei ins Rennen zu schicken.⁸²

⁷⁸ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.11.2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung.

⁷⁹ Siehe die Website der MER unter www.conservatives.com/europeanreform/index.cfm.

⁸⁰ »In Full: Cameron Euro Declaration«, in: *BBC News online*, 13.7.2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/5175994.stm>.

⁸¹ Carlin/Rennie, »Cameron Accused of Lying over EPP Pledge« [wie Fn. 69].

⁸² Matthew Tempest, »Cameron Delays EU Group Move«, in: *The Guardian*, 13.7.2006, <<http://politics.guardian.co.uk/eu/story/0,,1819915,00.html>>.

Perspektiven: Ein Blick in das Siebte Parlament (2009–2014)

Die Kompromisslösung, die sich mit der Gründung der MER andeutet, schließt für das Siebte Parlament grundsätzlich keine der oben angeführten Optionen (siehe S. 20) aus: Trotz der Konkretisierung dieses Projekts am Rande des Parteitags der Tories im Oktober 2006⁸³ stellt die gegenwärtig nur trilaterale Parteien-gemeinschaft erst einmal aber nichts anderes dar als eine Notlösung zur Behebung der akuten innerpartei-lichen Krisen.

Die ebenfalls oben genannten vier konfligierenden Anforderungen an den Tory-Vorsitzenden werden sich im Juni 2009 wieder mit alter Intensität stellen, wenn nicht nur die Tory-Abgeordneten in London und Straß-burg, sondern auch die potentiellen Partner auf euro-päischer Ebene auf eine nachhaltige Lösung der Frage drängen, wie sich die britischen Konservativen im EP positionieren wollen. Die Schärfe dieses Konflikts hängt im Wesentlichen davon ab, ob die Tories die nächsten Unterhauswahlen in Großbritannien vor Juni 2009 gewinnen.

Realistisch betrachtet ist es – ungeachtet des Timings und Ausgangs dieser Wahlen – äußerst un-wahrscheinlich, dass der Vorsitzende der Partei im Jahr 2009 an den derzeitigen Beziehungen zur EVP-ED unverändert festhalten kann. Vier Strategien bleiben also übrig. Welche Variante letztendlich verfolgt wird, hängt nach wie vor weitgehend von der Entwicklung bzw. der Steuerung der europapolitischen Präferenzen auf nationaler Ebene ab.

Wahlszenarien und ihre Folgen für die Europapolitik der Tories

Wie sich die Tories bis Juni 2009, wenn die nächsten Europawahlen stattfinden, europapolitisch verhalten werden, ist schwer vorauszusagen. Die bisherige Analyse der treibenden Faktoren des Präferenzbildungs-prozesses liefert trotzdem einige wichtige Hinweise

⁸³ Die MER wurde den Parteimitgliedern auf der Parteita-gung vorgestellt: Timothy Kirkhope, »Conservative MEPs Are Promoting Conservative Principles and Fighting for Britain«, Rede zur Conservative Party Conference, Oktober 2006; Graham Brady, »Can Reform Happen – and How?« Rede zur Conservative Party Conference, Oktober 2006

für eine Einschätzung der Entwicklungen bis zu den kommenden Europawahlen. Mitentscheidend wird auf jeden Fall das Ergebnis der nächsten *Unterhauswahlen* sein. Angesichts der Ungewissheit über deren Zeit-punkt lassen sich drei Szenarien bilden:

Unterhauswahlen nach Juni 2009

Sollte der nächste Labour-Vorsitzende – und britische Premierminister – davon ausgehen, dass er die nächs-ten Unterhauswahlen verliert, wird er versuchen, diese so lange wie möglich hinauszuzögern. Die Wah-len müssen spätestens 2010 stattfinden. Würden dem-entsprechend die nächsten Europawahlen den briti-schen Unterhauswahlen vorausgehen, kann bis Juni 2009 mit einer weiteren Dämpfung und Entpolitisie-rung europapolitischer Fragen auf der der innenpoli-tischen Bühne in London gerechnet werden. Die Ziel-prämissen der Unterhausabgeordneten der Tories wären dann überwiegend auf einen Wahlsieg aus-gerichtet, was nicht nur die gemäßigten euroskepti-schen Tendenzen der Partei stärken, sondern auch die Einigkeit der Konservativen fördern würde. Denn gerade das geschlossene Auftreten der Tories wird für ihren Wahlerfolg im nationalen Kontext entscheidend sein.⁸⁴ Auf Unterhausabgeordnete, die wiedergewählt werden wollen, nähme daher der Druck zu, sich bei der Frage der Positionierung ihrer Partei im nächsten EP 2009 moderat zu verhalten. Radikalere Lösungen würden weitgehend vermieden und symbolische Aspekte der Europapolitik durch pragmatischere Über-legungen im Hinblick auf konkrete Sachfragen ersetzt.

Ein Problem würde in diesem Szenario eine Radika-lisierung der europapolitischen Präferenzen der *Europaabgeordneten* darstellen: Der Einfluss der mehr-heitlich euroskeptischen Parteibasis auf die Auswahl der Kandidaten für die Europawahlen war bei den vorangegangenen Wahlen besonders stark. Es ist also denkbar, dass die neuen Tory-Europaabgeordneten im Jahr 2009 euroskeptischer und rechtspopulistischer eingestellt sein werden als ihre Vorgänger. Vermieden

⁸⁴ Boucek, »Managing Factional Conflict under Severe Constraints« [wie Fn. 37].

werden könnte diese Radikalisierung nur, wenn Camerons innerparteiliche Kurskorrekturen greifen. Würde nach den Europawahlen die Beziehung zur EVP-ED aufrechterhalten, wären diese neuen MdEP weitgehend von den Anreizstrukturen der Mitgliedschaft in der EVP-ED ausgeschlossen. Eine Radikalisierung nicht nur ihrer europapolitischen Einstellungen, sondern auch ihrer sozial- und wirtschaftspolitischen Positionen entlang der Links-Rechts-Achse würde sie nicht nur in Konflikt mit ihrer Mitgliedschaft zur EVP-ED bringen, sondern sich auch auf ihre Interessenvertretung im Rahmen der *Substanzgewinn*-Dimension sehr negativ auswirken. Ihre Bereitschaft, Austrittsstrategien zu verfolgen, die für ihre Vorgänger im Sechsten Parlament noch unannehmbar waren, würde steigen, wenngleich auch diese Strategien ihren »praktischen« und »materiellen« Interessen entsprechen müssten.

Wahlsieg vor oder im Juni 2009

Die Entwicklung im Falle eines nationalen Wahlsiegs der Tories vor oder im Juni 2009 ist unklar. Es gibt aber Anzeichen dafür, dass sich auch in diesem Fall die europapolitischen Auffassungen der Partei radikalisierten könnten. Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der neuen Unterhausabgeordneten euroskeptisch eingestellt sein wird, da die Basis mittlerweile – wie schon erwähnt – eine größere Rolle bei der Auswahl der Kandidaten spielt. Um diese Euroskeptiker zu besänftigen und die Einheit der Partei zu bewahren, müsste Cameron ihnen eine Neupositionierung der Tories auf der Grundlage der mit der MER eingeschlagenen Parteiengemeinschaft im Siebten Europäischen Parlament anbieten. Der Kreis der Euroskeptiker würde wahrscheinlich noch durch die neuen Europaabgeordneten vergrößert, da viele der älteren Pro-Europäer und Pragmatiker 2009 ausscheiden und vermutlich durch radikalere Abgeordnete ersetzt werden.⁸⁵

Konfrontiert mit den Realitäten des Regierens – und insbesondere mit der Notwendigkeit, die Beziehungen zur EU funktional zu gestalten – wären Camerons Möglichkeiten, die Europapolitik beliebig zu steuern, beschränkt. Vor diesem Hintergrund könnten Euro-

skeptiker innerhalb der Partei an Gewicht und Einfluss gewinnen.

Andererseits könnte es Cameron aber auch leichter fallen, die Beziehung zur EVP-ED aufrechtzuerhalten. Der neue Tory-Vorsitzende verfolgt momentan eine Strategie zur Steigerung seiner Kontrolle über die Partei in der kommenden Legislaturperiode des EP. Zum einen unterstützt Cameron gegenwärtig öffentlich Kandidaten für die Unterhauswahlen, die seinen politisch gemäßigten Europakurs mittragen. Diese neue Generation der »Cameronites« wird in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen wahrscheinlich weniger »neo-liberal« auftreten. Neue, ebenfalls gemäßigte Parteimitglieder könnten diese Entwicklung vorantreiben. Außerdem würde die innerparteiliche Autorität Camerons nach einem Wahlsieg sicher steigen: Infolgedessen wäre er unmittelbar nach dem Wahlsieg in höherem Maße in der Lage, seine Partei auch von unliebsamen Entscheidungen zu überzeugen und sie mit dem Hinweis auf die »Staatsräson« zu disziplinieren. Einen solchen Effekt gab es bereits nach dem Wahlsieg 1992, der das Parteimanagement der Tory-Führung im Bereich der Europapolitik zumindest kurzfristig erleichtert hat.⁸⁶

Wahlniederlage vor oder im Juni 2009

Im Falle einer Wahlniederlage der Tories vor oder im Juni 2009 ist zweifelsohne mit einer Radikalisierung der Euroskeptiker und einer Stärkung ihres Einflusses innerhalb der Partei zu rechnen. Die Autorität und der pragmatische Kurs Camerons würden dann sicherlich in Frage gestellt werden. Die von ihm initiierte Richtungsänderung in der Sozial- und Wirtschaftspolitik und Zähmung der euroskeptischen Affekte in der Partei werden von den Unterhausabgeordneten zurzeit nur geduldet, weil diese Strategie für den Wahlerfolg vielversprechend erscheint. Sollte sich diese Politik nicht auszahlen, wäre eine heftige Gegenreaktion zu erwarten. Die Mittel des Parteimanagements zur Disziplinierung wären zudem erheblich eingeschränkt, da die absolute Zahl der Unterhausabgeordneten wahrscheinlich auch bei einer Wahlniederlage steigen würde, ohne dass der Vorsitzende mehr politische Ämter anbieten könnte.

⁸⁵ Für eine Analyse der Änderungen der europapolitischen Präferenzen der Tories nach aufeinanderfolgenden Wahlen siehe z.B. Cowley, »British Parliamentarians and European Integration« [wie Fn. 56].

⁸⁶ Holmes, »The Conservative Party and Europe« [wie Fn. 43].

Strategien und Dilemmata der Tories im Siebten Parlament

Nicht nur die Präferenzen der britischen Konservativen werden sich im Laufe der nächsten zweieinhalb Jahre ändern. Auch die Europawahl 2009 selbst wird für die endgültige Entscheidung über ihre Fraktionsmitgliedschaft wichtig sein, da erst dann deutlich wird, welche Parteien in welcher Stärke im EP vertreten und welche Kombinationen daher möglich sind. In der Zwischenzeit kann sich sowohl bei den Tories als auch bei ihren potentiellen Partnern viel ändern. Unter diesen Prämissen lassen sich von heutiger Warte aus vier mögliche Vorgehensweisen der Tories nach den Europawahlen prognostizieren:

- 1) die Fraktionsneubildung,
- 2) der Beitritt in eine andere, bereits bestehende Fraktion,
- 3) der Verbleib in der EVP-ED unter neu ausgehandelten Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit, und
- 4) der Gang in die Fraktionslosigkeit

Die letzten drei Strategien werden die Tories wohl nur dann in Betracht ziehen, wenn eine Fraktionsneubildung unmöglich erscheint. Ausgeschlossen werden kann ferner die Möglichkeit der Gründung einer neuen transnationalen Partei bei gleichzeitiger Mitgliedschaft der Abgeordneten in der EVP-ED-Fraktion des EP. Die Plattform der MER dürfte zur Besänftigung der radikaleren Tories ausreichen.

Strategie 1: Fraktionsneubildung

Die Präferenz der Tories besteht darin, im nächsten Europäischen Parlament zusammen mit neuen Partnern eine neue, eigenständige Fraktion zu gründen. Diese Lösung wäre für die Parteiführung und die meisten Abgeordneten auf nationaler und europäischer Ebene am attraktivsten. Eine neue Fraktion würde die heimischen Euroskeptiker zufriedenstellen und ließe sich öffentlich als Erfolg verkaufen:

- Im Hinblick auf die *Stimmengewinn*-Funktion könnten die Tories zeigen, dass sie in Europa ihren eigenen Kurs verfolgen und verteidigen können.
- Im Hinblick auf die *Substanzgewinn*-Funktion würden die neuen MdEP vielleicht an politischem Einfluss im EP verlieren; sie wären aber ohnehin euroskeptischer eingestellt und würden die neue Unabhängigkeit begrüßen.

- Im Hinblick auf die *Ämtergewinn*-Funktion würden auch einer neuen Fraktion einige bedeutende Ämter im EP zufallen.

Bei jedem der oben dargelegten Wahlszenarien ist die Bildung einer neuen Fraktion attraktiv. Jedoch werden sowohl der Wahlerfolg als auch ein Misserfolg die Intensität beeinflussen, mit der diese Strategie verfolgt wird.

Inwiefern sich die MER als Katalysator für die Fraktionsbildung eignen wird, ist derzeit ungewiss. Der Parteiengemeinschaft fehlt bislang die Perspektive eines langfristigen Projekts. Selbst wenn es gelingen sollte, aus der MER eine gewichtige politische Kraft zu machen, blieben ihre Protagonisten auch 2009 die Antwort auf die Frage schuldig, auf welcher ideologischen Basis die Bildung einer Fraktion motiviert werden kann.

Eine neue Fraktion würde trotzdem mit großer Sicherheit die jetzigen Mitglieder der MER (die tschechische ODS und die bulgarische UDF) einbeziehen. Es ist indessen unklar, ob genügend andere Parteien – wie etwa die polnische PiS oder die lettische TB/LNNK – bereit wären, mit den Tories über die Sperrklausel der fünf »Entsendestaaten« zu springen. Schließlich müssten potentielle Mitgliedsparteien aus mindestens fünf weiteren EU-Staaten gefunden werden. Eine wichtige Vorbedingung für die Zusammenarbeit zwischen der tschechischen ODS und der polnischen PiS wäre ein Scheitern Topolaneks, der die PiS nach wie vor offen anfeindet.

Neben diesen inner- und zwischenparteilichen Entwicklungen ist die Fraktionsgründung von den Ergebnissen der Europawahlen in allen EU-Staaten abhängig. Es ist möglich, dass die Wahlen 2009 eine sehr viel weiterreichende Neuordnung der »rechten« Seite des EP auslösen. Seit Dezember 2006 hat die U/D-Fraktion nur noch 23 Mitglieder, da fünf Abgeordnete zur UEN-Fraktion übergetreten sind. Die UEN bleibt trotzdem mit 44 Mitgliedern eine eher kleine Fraktion und existiert in dieser Form erst seit 1999. Politisch ist sie sehr heterogen: Ihr gehören sowohl die gemäßigte irische Regierungspartei Fianna Fail als auch die postfaschistische italienische Alleanza Nazionale an. Würden die PiS und die TB/LNNK die UEN heute verlassen, fiel die Fraktion auf 28 MdEP aus fünf EU-Mitgliedsländern ab und würde die Mindestkriterien für die Bildung von EP-Fraktionen nicht länger erfüllen. Fianna Fail wird möglicherweise 2009 aus der UEN aussteigen, um den Liberalen beizutreten.⁸⁷

⁸⁷ Ebd., S. 29.

Sicherlich denkbar wäre ein zumindest loses Bündnis aus der alten UEN und der MER im Stile der EVP-ED.⁸⁸

Sollten die Tories tatsächlich die Bildung einer eigenen Fraktion – und dies unabhängig von der UEN – bewerkstelligen, gäbe es im Siebten Parlament sechs Fraktionen im »rechten« Lager: neben der neuen Fraktion die ALDE, die EVP-ED, die UEN, die U/D und die rechtsextreme ITS. Diese Zersplitterung käme einem Rückfall in die 90er Jahre gleich, als die rechte Seite des EP als »unordentliche Rechte« bezeichnet wurde, weil dort mehrere Fraktionen mit überlappenden Ideologien vertreten waren.⁸⁹

Die EVP-ED würde sich durch den Austritt der Tories verändern. Träte auch die ODS aus der Fraktion aus, hätte die EVP-ED ihre beiden gewichtigsten euroskeptischen Mitglieder verloren. Der innere Zusammenhalt der EVP-ED erhöhte sich, die Geschlossenheit im Wahlverhalten der Abgeordneten wäre stärker. Andererseits würde sich die EVP-ED merklich verkleinern: Die Tories sind zurzeit die zweitgrößte Partei in der Fraktion und stellen über 10 Prozent der Abgeordneten. Nach einer entsprechenden Dezimierung könnte die EVP-ED weniger Posten und Aufgaben im Parlament beanspruchen, als dies bislang der Fall ist. Die Sozialdemokraten könnten mit der EVP-ED daher leichter konkurrieren und sich auch einer Zusammenarbeit bei der Wahl des Parlamentspräsidenten verweigern. Ein Austritt der Tories würde also die strategische Position der EVP-ED im Parlament und damit die der parlamentarischen Rechten insgesamt erheblich schwächen.

Auf makropolitischer Ebene würde ein Austritt der Tories aus der EVP-ED die Tendenz zur Bildung von großen Koalitionen im Wahlverhalten der Fraktionen erneut verstärken. Allerdings würde die EVP-ED gegenüber der SPE-Fraktion wie gesagt an Gewicht verlieren. Die von den britischen Konservativen mitgegründete neue Fraktion würde sich dagegen am rechten Rand des Parlaments etablieren; anders als die ALDE-Fraktion käme ihr damit kaum eine Schlüsselrolle als Mehrheitsbeschafferin der Mitte zu. Wie von David Cameron angekündigt, würde sie als »freundlicher Nachbar« von Fall zu Fall mit der EVP-ED zu-

sammenarbeiten und damit deren strategische Schwäche der EVP-ED nur punktuell auffangen.⁹⁰

Strategie 2: Beitritt zu einer bestehenden Fraktion

Der Übertritt zu einer bestehenden Fraktion jenseits der EVP-ED wäre trotz der zu erwartenden Veränderungen im Fraktionssystem des EP im Siebten Parlament eine sehr unwahrscheinliche Entwicklung. Zwar ist es möglich, dass Fianna Fail (die eine Aufnahme der Tories aus historischen und politischen Gründen ablehnen würde) im Siebten Parlament aus der UEN-Fraktion aussteigt und sich die Tories somit dieser Fraktion theoretisch anschließen könnten, zumal die durch den Austritt der Iren verkleinerte UEN den Zugang der Briten sicher begrüßen würde; doch wäre der Beitritt zu einer bestehenden Fraktion für die MdEP der Tories aus »materiellen« Gründen noch unattraktiver als im Sechsten Parlament.⁹¹ Mit den harten Euroskeptikern der U/D, insbesondere mit ihren britischen Rivalen UKIP, werden die britischen Konservativen dagegen allein schon aus taktischen Gründen nicht ernsthaft verhandeln wollen. Die meisten Hindernisse, die den Beitritt der Tories zur UEN oder U/D im Sechsten Parlament blockiert haben, würden also auch im künftigen Parlament bestehen bleiben.

Strategie 3: Wahl zwischen Verbleib in der EVP-ED und Fraktionslosigkeit

Wenn sowohl die Fraktionsneubildung als auch der Beitritt zu einer schon existierenden Fraktion nicht wahrscheinlich sind, kommen nur noch der Verbleib in der EVP-ED oder die Fraktionslosigkeit in Frage.

Für Cameron wäre der Verbleib in der EVP-ED ein herber Rückschlag. Es wäre außerdem eine riskante Strategie, da der Parteivorsitzende ein festes Versprechen brechen müsste und den Unmut seiner Abgeordneten in London und Brüssel als auch seiner Partner in der EVP-ED auf sich ziehen würde. An der Mitgliedschaft in der Fraktion festzuhalten, wäre vor allem im ersten Wahlszenario eine gangbare, aber nur vorübergehende Lösung: Denn wenn sich die euroskeptische Grundeinstellung vieler Tories zur EU nicht

⁸⁸ Die Tories haben zugesichert, mit der italienischen Alleanza Nazionale (AN) keine Fraktion zu bilden, was die Verwirklichung dieser Option erschweren könnte, es sei denn, die AN begibt sich freiwillig in die Fraktionslosigkeit.

⁸⁹ Christopher Lord, »The Untidy Right in the European Parliament«, in: David Bell/Christopher Lord (Hg.), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot 1998, S. 117–133.

⁹⁰ Conservatives, »Cameron: We Have a Future to Fight for«, Pressemitteilung, 13.7.2006, <www.conservatives.com/tile.do?def=news.story.page&obj_id=130928&speeches=1>.

⁹¹ Maurer/Parkes, *The British Conservatives in the European Parliament* [wie Fn. 53], S. 30–31.

ändert, ist eine Fortsetzung der Mitgliedschaft in der EVP-ED keine auf Dauer praktikable Option.

Gerade noch akzeptabel für Cameron wäre eine Neuaushandlung der Beziehungen zur EVP-ED mit dem Ziel einer noch größeren Unabhängigkeit der politischen Plattform der Tories und ihrer Partner in der MER. Die MER könnte dabei den ED-Zweig der Volkspartei ersetzen und in stärkerem Maße als dieser als gleichwertiger Partner der EVP auftreten. Den Tories wird aber schon jetzt sehr viel Eigenständigkeit gegönnt, so dass die EVP-ED nur wenig mehr anbieten könnte. Ein Zugehen auf Sonderwünsche der MER wäre vor allem für einige christdemokratische Gründungsparteien der EVP ein hartes, im schlimmsten Fall unverdauliches Brot, das sie zum Austritt aus der gemeinsamen Partei zwänge.

Vor diesem Hintergrund könnte die Option Fraktionslosigkeit an Reiz gewinnen: Wenn im Siebten Parlament die erst im Januar 2007 gegründete rechts-extreme ITS-Fraktion erneut auftreten würde, wäre der Status der Fraktionslosigkeit nicht unbedingt mit (Rechts-)Radikalismus gleichzusetzen.⁹² Dennoch würde eine solche Strategie in der öffentlichen Wahrnehmung weiterhin als Schritt in die politische Isolierung aufgefasst. Aus diesem Grund wäre die Fraktionslosigkeit eher unwahrscheinlich. Nur wenn sich die europapolitischen Präferenzen vor allem der nationalen Abgeordneten stark radikalisieren (z.B. nach einer Niederlage der Tories bei den Unterhauswahlen), ist eine solche Lösung denkbar.

Die Wahl zwischen Fraktionslosigkeit und Verbleib in der EVP-ED wäre für die Tories keine leichte Entscheidung. Die Fraktionslosigkeit verliehe ihnen unbeschränkte politische und ideologische Freiheit, jedoch auf Kosten ihres Einflusses im EP als auch ihres Ansehens. Der Verbleib in der EVP-ED wäre der politisch pragmatischere Weg, denn er würde den Tory-MdEP erlauben, weiterhin eine wichtige Rolle im Parlament zu spielen. Dieser Schritt wäre aber aus innerparteilichen Gründen extrem schwer zu realisieren.

Am ehesten denkbar wäre ein Verbleib in der EVP-ED, wenn die Europawahlen 2009 den britischen Parlamentswahlen vorausgehen und sich das Thema Europapolitik bis dahin relativ entschärft. In diesem Fall wäre es möglich, nationale und Europaabgeordnete zur Disziplin zu zwingen, um den nationalen Wahlerfolg nicht durch den »Spaltpilz« EU zu ge-

fährden. Ein Verbleib in der EVP-ED würde auch den neuen und wiedergewählten Abgeordneten bedeutendere Posten und etwas größeren Einfluss sichern als heute. Wenn den Tories aber ihre Opposition zur EU wichtiger ist, sei es nun aus wahltaktischen oder ideologischen Gründen, dann werden sie wohl oder übel den Gang in die Fraktionslosigkeit wählen müssen.

Die Entscheidung zwischen Fraktionslosigkeit und Verbleib in der EVP-ED wäre für die britischen Konservativen eine historische Zäsur. Die Partei müsste entweder die Annäherung an die ihr »verwandten« Parteien in Europa suchen oder sich mit einer politischen Randposition zufrieden geben. Der Ausgang dieses Konflikts würde nicht nur für die Tories, sondern auch für das langfristige Verhältnis Großbritanniens zur EU von großer Bedeutung sein.

Abkürzungen

ALDE	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
ED	European Democrats (Europäische Demokraten)
EP	Europäisches Parlament
EVP-ED	EP-Fraktion der Europäischen Volkspartei – Europäische Demokraten
FF	Fianna Fail (Soldaten des Schicksals; Irland)
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
G/EFA	Greens/European Free Alliance (Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament/Europäische Freie Allianz)
GUE/NGL	(Gauche Unitaire Européen) Confederal Group of the European United Left /Nordic Green Left (Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke)
ITS	EP-Fraktion Identität, Tradition und Souveränität
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MER	Movement for European Reform
MPF	Mouvement pour la France (Bewegung für Frankreich)
NI	Non-Inscrit (Fraktionslos)
ODS	Občanská demokratická strana (Demokratische Bürgerpartei; Tschechische Republik)
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PiS	Prawo i Sprawiedliwość (Partei Recht und Gerechtigkeit; Polen)
PP	Partido Popular (Volkspartei; Spanien)
SPE	EP-Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas
TB/LNNK	Tēvzemei un Brīvībai/Latvijas Nacionālās Neatkarības Kustība (Vaterlands- und Freiheitspartei/Lettische Nationale Unabhängigkeitsbewegung; Lettland)
U/D	EP-Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie
UDF	(1) Union pour la Démocratie Française (Union für die französische Demokratie)

⁹² »Far-Right Aims to Form Group in European Parliament«, in: *EUobserver*, 23.10.2006, <<http://euobserver.com/843/22706>>.

UDF	(2) Union der demokratischen Kräfte (Saiuz na demokratichnite sili; Bulgarien)
UEN	Union for Europe of the Nations (EP-Fraktion der Unabhängigen für das Europa der Nationen)
UKIP	United Kingdom Independence Party
UMP	Union pour un mouvement populaire (Volksbewegungsunion; Frankreich)
UUP	Ulster Unionist Party (Großbritannien – Nordirland)